

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
VÉRIFICATION DES POUVOIRS
DEVANT
LES CHAMBRES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le vendredi 12 novembre 1909, à 3 heures

PAR

Paul MARCHANDEAU

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
CHÉNON, professeur.*

LIBRAIRIE

De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr^t.

L. LAROSE & L. TENIN Directeurs

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
VÉRIFICATION DES POUVOIRS

DEVANT
LES CHAMBRES FRANÇAISES

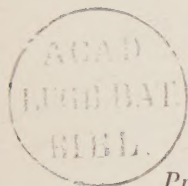
THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le vendredi 12 novembre 1909, à 3 heures

PAR

Paul MARCHANDEAU



Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { *MM. LARNAUDE, professeur.*
CHÉNON, professeur.

LIBRAIRIE

De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr^t.

L. LAROSE & L. TENIN Directeurs

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41556019_0018

DE
LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS
DEVANT LES CHAMBRES FRANÇAISES

INTRODUCTION

Notre constitution écrite demeure, sur bien des points, fâcheusement coutumière, en ce sens qu'elle conserve l'empreinte fortement marquée d'institutions et de principes disparus, et depuis longtemps remplacés par des principes et des institutions contraires.

Cette situation se traduit, non seulement par la survivance d'expressions ambiguës et devenues inexactes, — ce qui en somme serait peu grave, — mais encore par des incertitudes et des contradictions, d'autant plus regrettables, qu'elles portent sur des points fondamentaux de notre organisation politique.

Celle-ci repose évidemment sur la représentation parlementaire ; or, le caractère même de cette représentation donne lieu à des difficultés et à des controverses déjà anciennes, et qui cependant sont loin d'être résolues. Tandis que les auteurs s'appuyant,

du reste, sur des textes formels, reconnaissent que le député est le représentant de la nation tout entière, l'opinion publique, s'inspirant à son insu de la tradition des États Généraux, persiste à ne voir en lui que le mandataire du collège électoral qui l'a élu ; cette idée conduit, dans la pratique, au rétablissement d'un mandat impératif indirect, que cependant la constitution prohibe ; pour une raison analogue, les membres des assemblées politiques se sont toujours refusés à recevoir un traitement et n'ont consenti à accepter qu'une indemnité...

Parmi les questions de cet ordre susceptibles de donner lieu à des difficultés, il en est une, qui nous a paru particulièrement séduisante, tant à cause des conséquences pratiques, que peut entraîner la solution qu'elle recevra, que par l'intérêt que présentent les grands principes théoriques auxquels elle se rattache. Nous voulons parler de la *vérification des pouvoirs*.

Il est superflu d'insister sur l'importance de cette opération : régulièrement accomplie, elle garantira la sincérité et la moralité du vote et, par suite, la réalité de la souveraineté nationale ainsi que la dignité de la démocratie ; négligemment ou frauduleusement faite, confiée à une autorité suspecte, elle deviendra un instrument d'oppression, un auxiliaire de la corruption, et le jeu libre et loyal de nos institutions se trouvera faussé.

Il serait donc indispensable qu'elle fût enfermée dans des règles rigoureusement précises, ne laissant aucune place à l'arbitraire, et ne permettant même pas le soupçon.

Malheureusement, au contraire, peu de questions ont donné lieu à autant de controverses aussi difficiles à solutionner.

L'expression elle-même de *vérification des pouvoirs* est archaïque et ambiguë; elle date de l'époque où les États Généraux étaient constitués par la réunion des mandataires directs des différents bailliages et des différents ordres, qui, suivant les règles du droit civil et préalablement à tout travail, vérifiaient respectivement leurs mandats.

Cette conception primitive a laissé des traces dans notre organisation actuelle, et elle explique la différence qui existe entre la vérification des élections parlementaires et celle des élections non politiques. Tandis que cette dernière présente un caractère nettement contentieux, en ce sens qu'elle est restreinte aux hypothèses, où il survient des protestations et où il y a réellement litige, la première est générale, et s'applique à toutes les élections, de telle sorte, que les Chambres sont appelées à contrôler dans son ensemble l'œuvre du suffrage universel et à donner une sorte d'investiture aux élus. Mais ce n'est là que la moindre des difficultés que la question présente; les termes ambigus employés par la loi constitutionnelle du 16 juil-

let 1875 posent un problème autrement délicat. Cet article déclare, en effet, que « chaque Chambre est juge « de l'éligibilité de ses membres et de la régularité « de leur élection. »

Doit-on conclure de là, que la Chambre des députés et le Sénat, statuant en matière de *vérification des pouvoirs*, jouissent d'une faculté souveraine d'appréciation, et ne sont liés, ni par les décisions du suffrage universel, ni par les dispositions légales.

Faut-il, au contraire, admettre que le texte précité est simplement attributif de compétence, qu'il se borne à ériger chacune des Assemblées en tribunal chargé de connaître de son propre contentieux électoral, ce tribunal d'exception, demeurant, quant à son mode d'action, assimilé aux tribunaux de droit commun, obligé, comme ces derniers, de limiter son devoir et son droit à l'application stricte de la loi, et possédant, pour l'instruction et l'enquête des affaires qui lui sont soumises, de véritables pouvoirs judiciaires ?...

Mais, si l'opération par laquelle une Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres n'est qu'un acte juridictionnel, pourquoi ne pas la confier aux juridictions ordinaires. Par là, a-t-on dit, le principe de la séparation des pouvoirs serait respecté, on éviterait les abus auxquels peut donner lieu en cette matière la compétence des Chambres, et on obtiendrait de meilleures garanties de bonne et impartiale justice. Cette idée, à première vue, séduisante, il faut le recon-

naître, appliquée dans différentes législations contemporaines, rencontre dans la doctrine de nombreux partisans. Ceux-ci ont-ils raison, le système français mérite-t-il toutes les critiques dirigées contre lui, et les avantages, que présentent ceux que l'on pourrait lui substituer, ne seraient-ils pas plus apparents que réels et contre-balancés par de graves inconvénients?...

L'énumération de ces difficultés, qui, du reste, ne sont pas les seules, suffit pour indiquer l'intérêt, que peut offrir une étude critique de la *vérification des pouvoirs*, et justifier amplement le choix que nous avons fait de cette question.

Notre travail comprendra deux parties : l'une d'exposition, l'autre de critique. Dans la première, après avoir indiqué en quelques mots ce qu'était la vérification des pouvoirs dans l'ancien droit et le droit intermédiaire, nous aborderons l'étude du régime français actuel, avec la préoccupation moins de rédiger un manuel de procédure parlementaire, que d'examiner les garanties qu'il offre, les précautions prises pour assurer l'impartialité des décisions rendues, et aussi les contradictions qu'il présente et les critiques qu'il peut mériter.

En premier lieu, nous aurons à résoudre la question à laquelle nous avons déjà fait allusion, et à nous demander si, d'après les termes et l'esprit de notre constitution, la jurisprudence des Chambres, l'opinion

des auteurs, l'Assemblée, qui vérifie les pouvoirs de ses membres, fait un acte purement politique et de pleine souveraineté, ou bien une opération juridictionnelle, pour l'accomplissement de laquelle elle est liée par la lettre de la loi.

Cette première question une fois résolue, nous verrons fonctionner le mécanisme de la vérification, et nous constaterons que les divers éléments qu'il comporte : distinction entre les élections contestées et non contestées, rôle des bureaux, formes de la décision des Chambres, enquêtes..., ont été combinés en vue d'empêcher les abus d'autorité. Pour compléter ce tableau, il nous restera à étudier les pouvoirs judiciaires des Chambres à propos des actes d'instruction qu'elles peuvent ordonner, et la situation des députés non encore validés.

Dès le début de la seconde partie, il sera opportun de dire quelques mots du système organisé en Angleterre par l'*act* de 1868, et qui constitue l'idéal dont s'inspirent en général tous ceux qui attaquent le système français, et en demandent la suppression.

Ceci fait, et alors que nous disposerons d'utiles éléments de comparaison, nous examinerons en théorie et en pratique, les reproches que l'on adresse au mode de vérification par les Chambres ; nous constaterons que ceux-ci sont loin d'être fondés et que, le fussent-ils, ils demeurent moins graves que ceux que

soulèvent les procédés nouveaux, qui ont été proposés, et que nous critiquerons successivement, en insistant surtout sur la vérification judiciaire. Nous établirons que ce système, loin d'assurer la séparation des pouvoirs, pourrait au contraire y porter atteinte, en subordonnant, en fait, le pouvoir législatif au pouvoir exécutif, et que, danger plus grave, en faisant intervenir les magistrats dans les luttes politiques, il compromettrait leur dignité, et diminuerait la confiance nécessaire que les citoyens doivent avoir en eux. Nous réfuterons incidemment l'argument, que l'on tire de l'exemple de l'Angleterre, d'abord en montrant, qu'il y a entre les deux pays et les deux situations trop de différences, pour que la prudence nous conseille d'imiter l'exemple de nos voisins, et ensuite, en constatant que les avantages, qui ont pu résulter de l'*act* de 1868, sont loin d'être aussi certains et aussi brillants, que l'on se plaît d'ordinaire à l'affirmer.

Nous serons ainsi amené à conclure, que le mode de vérification traditionnellement employé en France, s'il comporte quelques critiques et appelle quelques réformes susceptibles d'introduire dans son fonctionnement plus de logique, d'unité et de garanties, demeure cependant, dans son principe, préférable à tous ceux que l'on peut lui opposer, et concilie, autant qu'il est possible, la rigueur des principes, la dignité des représentants de la nation et le souci de la justice.

PREMIÈRE PARTIE

RÉGIME ACTUEL DE LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS DEVANT LES CHAMBRES FRANÇAISES

*Caractères juridiques et bref exposé
de son mécanisme*

CHAPITRE PREMIER

Définition. Historique sommaire de la vérification des pouvoirs

Prise dans son sens large et étymologique, l'expression de Vérification des Pouvoirs s'applique à l'examen par lequel on recherche, si un mandataire a reçu une procuration régulière et suffisante, lui permettant de traiter valablement pour le compte de son commettant et d'engager celui-ci ; c'est avec cette signification, qu'elle apparaît dans le droit civil, ou encore dans le droit international public.

Le droit constitutionnel s'en sert pour désigner l'opération, à l'aide de laquelle l'autorité compétente s'assure de la régularité des élections politiques.

Faut-il donc conclure de cette similitude de termes, que celles-ci ont pour effet d'investir l'élu d'un mandat analogue au mandat civil, et comme suite duquel il représenterait, avec toutes les conséquences de droit, le collège électoral qui l'a nommé. Il n'en est rien ; députés et sénateurs sont les représentants, non pas d'un arrondissement ou d'un département, mais de la nation tout entière. Ils sont désignés par les électeurs, mais reçoivent leurs droits et leurs prérogatives de la Constitution. Vérifier les pouvoirs, c'est donc rechercher si les règles positives ou négatives destinées, soit à assurer la sincérité du vote ou la liberté des électeurs, soit à garantir la sagesse de leur choix, n'ont pas été violées. Cet acte se présente dans les mêmes conditions, qu'il s'agisse du contentieux électoral politique ou des contentieux électoraux municipaux et départementaux ; le caractère particulier que revêt le premier, la dénomination spéciale qui sert à le désigner s'expliquent, non par des considérations de théorie, mais par des circonstances de pratique, et surtout par la tradition et l'histoire.

Après avoir été pendant quelque temps choisis et nominativement convoqués par le roi, les membres des États Généraux, à partir d'une époque sur laquelle on n'est pas absolument d'accord, furent dans chaque ordre élus par les électeurs des bailliages.

Au milieu des incertitudes et des controverses aux-

quelles a donné lieu le fonctionnement de nos premières assemblées politiques, un point tout au moins apparaît certain. C'est le caractère fragmentaire de la représentation électorale : l'élu ne représente que le collège qui l'a nommé, et il le représente en vertu d'un véritable mandat de droit civil, auquel vont s'appliquer logiquement toutes les règles qui régissent celui-ci ; il est investi par de véritables procurations, établies en la forme ordinaire, sous signatures privées ou par acte authentique, tantôt générales, tantôt spéciales ; les conditions d'éligibilité participent de la latitude que le droit privé laisse aux contractants ; le député est tenu suivant les règles du droit civil et, s'il ne se conforme pas aux instructions de ses commettants, peut être révoqué par ceux-ci, ainsi qu'il arriva à Bodin (1)...

Cette conception devait logiquement réagir par rapport aux modes de vérification des pouvoirs. Que se passe-t-il dans la pratique, lorsque plusieurs mandataires doivent agir ou traiter ensemble ? Avant de procéder à aucun acte ou à aucun débat, ils ont le droit et le devoir de s'assurer qu'ils vont faire un travail utile, et que chacun d'eux a bien les pouvoirs nécessaires pour parler et traiter au nom de ses commettants. Qui va faire cette vérification ? Les intéressés, c'est-à-dire les mandataires eux-mêmes. Si tout appa-

1. Picot, *Histoire des États Généraux*.

rait régulier, si aucune difficulté ne surgit, la question sera réglée entre eux sans intervention de l'autorité judiciaire. Si, au contraire, certains mandats sont incriminés de fraude, le litige sera porté devant les tribunaux compétents.

C'est bien là, à quelques exceptions près, ce qui se passait aux États Généraux. Il y eut sans doute des tiraillements entre le roi et l'Assemblée : le premier revendiquait le droit plutôt théorique de donner ou de refuser l'investiture aux députés ; la seconde, aux époques où la monarchie était affaiblie, réclama parfois un pouvoir absolu de vérification (1). Mais d'une façon générale il apparaît bien, qu'en vertu d'une concession royale traditionnelle, les députés vérifiaient eux-mêmes leurs mandats respectifs, sauf l'obligation, dès qu'une contestation venait à se produire, de faire trancher le litige par le Conseil du roi.

Ce principe fut consacré par la déclaration royale du 23 juin 1789, qui s'exprimait ainsi : Art. 2 : « Sa « Majesté déclare validés tous les pouvoirs vérifiés « ou à vérifier dans chaque Chambre, et à propos des- « quels il ne s'est point élevé ou ne s'élèvera pas de « contestations. Ordonne Sa Majesté, qu'il en sera « donné communication respective entre les ordres. »

Art. 10. — « Les délibérations à prendre par les « trois ordres réunis sur les pouvoirs contestés, et

1. Notamment aux États de Blois.

« sur lesquels les parties intéressées se pourvoiraient
« aux Etats Généraux, seront prises à la pluralité des
« suffrages. Mais si les deux tiers des voix, dans l'un
« des trois ordres, réclamaient contre la délibération
« de l'Assemblée, l'affaire sera rapportée au roi pour
« y être définitivement statué par Sa Majesté. »

Cette combinaison, peut-être logique en elle-même, n'était pas faite pour plaire à l'Assemblée, qui, dans l'état des esprits, ne pouvait avoir qu'une médiocre confiance dans la justice du roi, même statuant en son Conseil. Elle vit, dans la faculté que se réservait celui-ci, une atteinte à la souveraineté nationale et s'empara de haute lutte du droit absolu de vérification.

En même temps, elle se constituait une Assemblée nationale, affirmait le caractère global de la représentation politique, qui trouvait sa formule nouvelle dans la loi du 22 décembre 1789. Art. 9 : « Les représen-
« tants nommés à l'Assemblée Nationale par les dé-
« partements ne pourront être regardés comme les
« représentants d'un département particulier, mais
« comme les représentants de la totalité des départe-
« ments, c'est-à-dire de la nation entière. »

La constitution du 3 septembre 1791 reprend les mêmes idées : « Les représentants nommés par les
« départements ne seront pas ceux d'un département
« particulier, mais ceux de la nation entière, et il
« ne pourra leur être donné aucun mandat particu-
« lier. »

En même temps, elle soustrait la vérification des pouvoirs à la sanction royale (art. 7, § 3, chapitre III. Titre III).

La constitution du 24 juin 1793 ne s'occupait pas de la vérification des pouvoirs, mais son esprit général ne permet pas de douter de la solution qui eût été adoptée, si elle avait jamais été mise en vigueur.

La constitution du 5 fructidor an III accepte le même principe. « Dans tous les cas, dit-elle, le corps « législatif prononce seul sur la validité des opérations « électorales. »

Il est intéressant toutefois de noter ici une timide intervention du pouvoir judiciaire : cette constitution admettait l'élection à deux degrés, constitués par l'Assemblée primaire et l'Assemblée électorale.

La première jugeait toutes les difficultés, qui se présentaient relativement à la capacité électorale, *mais avec recours devant le tribunal civil* ; les autres contestations, et spécialement celles qui touchaient à l'éligibilité et à la régularité des opérations elles-mêmes, étaient de la compétence du Corps législatif, c'est-à-dire de la réunion du conseil des Cinq-Cents et du conseil des Anciens (1).

1. Il s'était produit, à ce sujet, une assez vive controverse : Boissy d'Anglas soutenait que le conseil des Cinq-Cents et le conseil des Anciens avaient des attributions distinctes et devaient vérifier séparément les élections de leurs membres respectifs. La solution contraire fut votée dans les séances des 28 et 30 floréal an V.

Une modification intéressante, et sur laquelle nous reviendrons dans la suite de ce travail, fut apportée à ce système par la loi du 30 vendémiaire an IV. Lorsqu'une élection n'était pas contestée, elle était valable par elle-même; le vote de la Chambre devenait inutile et l'archiviste du Corps législatif se bornait à donner lecture à la tribune du procès-verbal sommaire de l'élection.

Moins heureuse fut l'innovation introduite par la loi du 12 pluviôse an VI. On sait que la constitution admettait le principe du renouvellement partiel; la disposition nouvelle déclara que les contestations relatives aux élections des nouveaux députés seraient jugées seulement par les anciens. Cette solution inspirée, du reste, par des considérations politiques, ne donna pas de bons résultats et aboutit à de regrettables abus de pouvoirs.

L'organisation établie par la constitution du 22 frimaire an VIII (1) ramenait nécessairement la vérification des pouvoirs à une question d'éligibilité, dont l'examen était confié au Sénat (art. 21).

L'acte additionnel du 22 avril 1815, qui restituait au peuple l'élection des députés, restituait également aux Chambres la vérification des élections de leurs

1. Sur une liste de notables élus, le Gouvernement choisissait les sénateurs, et ces derniers désignaient sur la même liste les membres du Tribunat et du Corps législatif.

membres, et depuis, le principe n'a pas cessé d'être appliqué par nos constitutions successives.

Ce procédé est donc imposé par une longue et immuable tradition ; est-il également justifié par le raisonnement, les principes de droit public et les nécessités de la pratique ? C'est ce que nous aurons à examiner dans la suite de ce travail.

CHAPITRE II

Caractère juridique de la vérification des pouvoirs.

La Chambre (1) qui vérifie une élection statue-t-elle souverainement ou est-elle liée par les dispositions légales ? — Examen et interprétation des textes. — La Chambre-juge. — Arguments invoqués en faveur de la théorie de la pleine souveraineté. — Constitutions comportant une assemblée unique. — Élection du prince Napoléon. — Constitutions comportant deux Chambres. — L'élection Blanqui.

La première et la plus importante des questions que nous ayons à examiner et à résoudre, en abordant l'étude du système actuel de la vérification des pouvoirs en France, est relative au caractère juridique de cette opération. Au premier abord, il semblerait qu'il ne puisse s'élever aucune difficulté à ce sujet.

De quoi s'agit-il en effet ? — De constater des con-

1. La vérification des pouvoirs se présentant à peu près dans les mêmes conditions devant les deux Chambres, nous ne distinguerons entre elles, que lorsqu'il sera nécessaire, et, en général, les expressions d'*Assemblée*, de *Chambre* s'appliqueront aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat.

ditions d'âge, d'état civil, de nationalité ; — de voir, si des formalités administratives ont été remplies ; — d'apprécier des actes de pression, de diffamation ou de fraude. C'est là, au premier chef, un acte juridictionnel, et il semble d'une évidente logique, que l'autorité, quelle qu'elle soit, et fût-ce la Chambre elle-même, à qui il appartient de l'accomplir, n'ait d'autre mission que d'interpréter et d'appliquer la loi.

Il ne s'est jamais élevé de doute à ce sujet à propos des élections municipales ou départementales ; il devrait normalement en être de même à propos des élections politiques,

Cependant des écrivains qui font autorité en la matière, des hommes politiques considérables, n'ont jamais hésité à déclarer, que la Chambre statuant en matière de vérification de pouvoirs « n'est liée ni par le texte des lois, ni par les décisions du suffrage universel (1). »

Pour soutenir une telle opinion, est-il possible d'invoquer l'autorité des textes ? Comme toutes les constitutions du siècle dernier procèdent plus ou moins l'une de l'autre, nous allons, afin de donner au débat plus d'ampleur, rappeler les termes employés par chacune d'elles.

L'article 11 de la loi du 5 février 1817 contenait la disposition suivante : « La Chambre des députés

1. Poudra et Pierre. *Traité pratique de Droit parlementaire*. Supplément, p. 187.

« est seule juge des conditions d'éligibilité. » Ce même texte devenait l'article 62 de la loi du 29 août 1834.

L'article 65 de la loi du 15 mars 1849 porte : « Les « opérations électorales sont vérifiées par l'Assemblée « Nationale. Elle est seule juge de leur validité. »

L'article 5 du décret organique du 2 février 1852 s'exprimait dans les mêmes termes.

Enfin l'article 10 de la loi constitutionnelle du 26 juillet 1875 est ainsi conçu : « Chacune des deux « Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et « de la validité de leur élection. »

En somme, les différentes constitutions, qui se sont succédé depuis la Révolution, emploient à peu près les mêmes termes, et l'on peut en conclure logiquement qu'elles s'inspirent du même esprit. C'est donc en bloc qu'il faut les examiner, pour déterminer la portée et les limites des pouvoirs attribués aux Chambres en matière de contentieux électoral. Leur commune pensée semble se condenser dans cette expression de *juge* reprise par tous les textes.

Or ce terme, dans notre droit, évoque nécessairement l'idée d'un magistrat, dont l'autorité s'exerce rigoureusement dans les limites des dispositions légales, et l'on ne saurait lui donner un autre sens et prêter au législateur-constituant une autre pensée. Pour s'en rendre compte, il suffit de supposer, qu'au moment où l'on discutait les lois constitutionnelles, un membre de l'Assemblée fût monté à la tribune et

eût proposé d'accorder aux Chambres, par une disposition expresse, et en matière de vérification de pouvoirs, le droit de statuer d'une façon souveraine, sans tenir compte des prescriptions de la loi, et en ne s'inspirant que de leurs passions politiques et de leur bon plaisir. Peut-on supposer qu'il se fût trouvé une majorité pour voter une telle proposition et n'est-il pas illogique d'admettre que le législateur ait adopté implicitement un principe, qu'il eût repoussé certainement s'il avait été expressément formulé.

L'interprétation restrictive que nous donnons à l'expression dont ils'agit, est d'autant plus vraisemblable, qu'elle a été employée pour la première fois par la Chambre de 1817, peu favorable à l'extension des pouvoirs des députés, et que nous la retrouvons dans la fameuse ordonnance du 25 juillet 1830, par laquelle Charles X avait cherché à faire reculer la France vers le pouvoir absolu.

Cependant on tire quelquefois un argument en sens inverse des termes employés par le législateur de 1831.

« La Chambre est *seule juge des conditions d'éligibilité* », dit ce texte, auquel il est constant que les lois postérieures n'ont pas entendu déroger.

Dès lors, puisque la Chambre prononce, non pas seulement sur l'éligibilité, mais encore sur les *conditions de l'éligibilité* (1), ne faut-il pas logiquement en conclure, qu'elle n'est pas liée par les dispositions

1. M. Clemenceau. Séance du 3 juin 1879.

de la loi, et statue, non comme un tribunal, mais comme une autorité supérieure, dont rien ne limite la souveraineté? Ce raisonnement manque de base.

Les expressions employées par le législateur de 1817 et celui de 1831 sont loin d'avoir la portée extensive que l'on prétend leur donner, et, pour voir apparaître avec netteté leur véritable sens, il suffit de rapprocher l'article 61 précité de ceux qui le précèdent.

Les articles 59 et 60 fixent les conditions d'âge et surtout de cens. Or, l'établissement de celui-ci peut donner lieu à des difficultés. C'est ainsi que, pour former la masse contributive nécessaire à la qualité d'électeur ou d'éligible, on compte au père les contributions des biens de ses enfants mineurs, dont il a la jouissance et, au mari, celles de sa femme, même non commune en biens, pourvu qu'il n'y ait pas de séparation de corps.

L'impôt des portes et fenêtres des propriétés louées est compté pour la formation du cens électoral des locataires et fermiers.

Les contributions payées par une maison de commerce constituée par plusieurs associés sont partagées par égales portions entre ceux-ci, à moins que l'un d'eux ne prétende à une part plus élevée, etc., etc. (1). Le point de savoir, si tel élu était en réalité

1. Articles 4, 5, 6, 7, 8, 9, 59, 60 de la loi du 19 août 1831.

censitaire et éligible, pouvait donc se compliquer d'une foule de questions préjudicielles, dont la solution aurait été du domaine des tribunaux judiciaires.

La Chambre devait-elle, comme le font les tribunaux criminels ou administratifs, surseoir à statuer, jusqu'à ce que la juridiction compétente ait tranché le litige?

C'est à cette question que répond l'article 61, en disant que la Chambre est *seule juge des conditions d'éligibilité* de ses membres.

Le législateur a voulu évidemment dire qu'elle avait plénitude de compétence pour trancher, comme eût pu le faire un tribunal ordinaire, les questions de droit civil, d'où pourrait dépendre éventuellement la validité d'une élection (1).

Nous avons donc le droit de déclarer que les textes, non seulement ne justifient pas l'autorité souveraine que l'on revendique ici pour les Chambres, mais, au contraire, la contredisent.

Les principes généraux et les circonstances de fait sont-elles susceptibles de fournir des arguments plus solides?

Ne pourrait-on pas alléguer, par exemple, que les pouvoirs de la Chambre sont nécessairement souve-

1. Nous verrons plus loin qu'aujourd'hui encore, les Chambres bénéficient d'une prérogative un peu analogue.

rains, parce qu'il n'existe aucune autorité qui puisse en contrôler l'exercice ou les limiter.

Mais cette situation ne lui est pas particulière. Au sommet de toute hiérarchie judiciaire, il y a un corps qui échappe à tout contrôle. Il en est ainsi notamment des Cours d'Appel, pour les questions de fait, et de la Cour de Cassation, pour les questions de droit.

Celles-ci pourraient, si elles le voulaient, et sans qu'il y ait aucun recours ouvert contre elles, nier des évidences, transformer des invraisemblances en vérités juridiques, violer ouvertement la loi. Mais, si elles ont la possibilité matérielle, elles n'ont pas le pouvoir de le faire, et en réalité, il n'est pas à craindre qu'elles le fassent.

De même, le Parlement, dans l'exercice de sa puissance législative, est limité par la Constitution, et il respecte les limites qui lui sont tracées, sans qu'il soit besoin d'aucun pouvoir supérieur pour l'empêcher de les franchir.

Dès lors, il suffit qu'il soit bien entendu, qu'en matière de vérification des pouvoirs, la Chambre doit se conformer aux dispositions légales, pour qu'elle s'y conforme, en effet, alors même que cette obligation ne serait ni matériellement, ni juridiquement sanctionnée.

Serait-ce plutôt à cause de son rôle législatif que l'on cherche à soustraire la Chambre-juge au joug de la loi. L'argument est, à la vérité, sinon plus probant,

au moins plus spécieux ; pour l'étudier d'une façon complète, il devient nécessaire de faire une distinction, suivant que la constitution prévoit une Chambre unique ou deux Chambres.

Certains orateurs parlementaires, en effet, tout en reconnaissant que, sous le régime de la dualité, chacune des assemblées ne peut avoir que des pouvoirs judiciaires, ont parfois déclaré qu'il en devrait être autrement dans l'hypothèse d'une assemblée unique.

Celle-ci alors est souveraine ; il lui serait loisible, si elle le voulait, de modifier la loi, et, dès lors, elle peut ne pas l'appliquer. Cette distinction a été présentée à la Chambre par M. Le Royer, alors garde des Sceaux, en 1879, à propos de l'élection Blanqui (1).

La même idée avait déjà été développée en 1849, au cours des discussions relatives à la validation de l'élection du prince Louis Bonaparte. Ledru-Rollin combattait l'admission, en invoquant l'article 21 du Code civil qui porte que : « Tout Français qui prend du service à l'étranger sans autorisation du Gouvernement, perd sa nationalité » ; or, le prince avait servi comme capitaine d'artillerie dans la milice du canton de Thurgovie.

Ferdinand de Lasteyrie demandait, au contraire, la validation et il s'exprimait en ces termes : « ... Il y a « quelque chose de plus haut que la loi, *il y a les*

1. Séance du 3 juin 1879.

« *principes. La loi, nous, pouvoir souverain, nous pouvons la modifier* ; les principes sont au-dessus de « nous. »

L'Assemblée Nationale valida l'élection, mais ce vote, cependant, n'a pas résolu la question qui nous préoccupe ; il n'était pas certain, en effet, que l'élu eût cessé d'être Français et par suite éligible (1).

Quoi qu'il en soit, la théorie, qui tend à faire reposer les droits d'une Chambre unique, en matière de vérification des pouvoirs, sur le principe de la souveraineté politique, est profondément dangereuse, en même temps que tout à fait contraire aux principes de notre droit public.

La logique voudrait, en effet, qu'on lui reconnaisse une portée générale, et alors il faudrait admettre qu'une Chambre unique, qui a la faculté de modi-

1. On pouvait, en effet, soutenir que l'armée du canton de Thurgovie n'était, en réalité, qu'une milice, dont le rôle restait limité au maintien de l'ordre et de la police intérieure, de telle sorte que, suivant l'opinion commune, le Français qui servait dans ses rangs pouvait conserver sa nationalité. Le Gouvernement de Louis Philippe, du reste, semblait bien l'avoir jugé ainsi, puisque, en 1838, il avait présenté au Gouvernement fédéral une demande tendant à l'expulsion du prince, ce qui ne s'expliquait, qu'à la condition de considérer celui-ci comme resté Français. Il y avait donc là une question préjudicielle à trancher, et nous savons que la Chambre pouvait le faire elle-même comme l'eût fait un tribunal civil. C'est dans ce sens que sa décision doit être interprétée. Remarquons, au surplus, qu'avant et après cette époque, l'article 21 du Code civil n'a jamais été bien rigoureusement appliqué.

fier n'importe quelle loi, peut la violer, et ordonner, suivant son bon plaisir, les actes les plus arbitraires. Ce serait l'introduction, dans notre droit démocratique, de la formule du droit romain impérial, *princeps legibus solutus est*, et l'on risquerait d'aboutir à un despotisme parlementaire intolérable.

Il n'en est pas ainsi. Le législateur adopte une loi ou l'abroge ; mais, dans l'intervalle entre l'adoption et l'abrogation, il doit la respecter d'autant plus scrupuleusement, qu'il lui appartient de donner sur ce point un utile exemple.

Du reste, sa souveraineté est limitée à la confection des lois, règles générales et abstraites, et lorsque exceptionnellement, il accomplit un acte individuel et concret, il agit, non plus par l'effet de son pouvoir législatif, mais en vertu de la constitution et, par conséquent, au titre et dans les limites indiquées par celle-ci.

C'est précisément cette distinction, qui constitue la meilleure garantie des citoyens. La loi, en effet, sera, en général, juste, parce qu'elle sera impartiale, parce que le législateur, en l'édicant, n'aura en vue aucun cas particulier, et qu'il ne s'inspirera que de la rigueur des principes et de l'intérêt général.

Au contraire, celui qui donne un ordre individuel se laissera, peut-être à son insu, influencer souvent par les circonstances ou par des impressions personnelles ; aussi pour éviter l'arbitraire, est-il nécessaire

qu'il soit protégé contre ses propres entraînements, par l'obligation de se conformer à une formule immuable et préconçue, c'est-à-dire à la loi. Cette nécessité est la même, et pour les mêmes raisons, lorsque l'acte individuel est accompli par la même personne ou la même assemblée à qui il appartient d'établir la règle. C'est pour cela que les lois improvisées *ab irato*, en vue et à l'occasion d'un événement inopiné, ou d'individualités déterminées, sont presque toujours mauvaises, parce qu'elles constituent une décision particulière généralisée.

Rousseau (1) dont l'esprit se retrouve au fond de toutes nos constitutions modernes, déclare que, pour qu'aux termes du contrat social, une loi soit obligatoire, il faut qu'elle émane de la volonté générale, ce qui ne veut pas dire qu'elle doit avoir été votée par l'unanimité des citoyens, mais qu'il est nécessaire que tous aient pu formuler à son endroit une opinion libre, désintéressée, et s'inspirant dès lors, non pas de considérations particulières, mais de l'intérêt général.

Or, s'il s'agissait d'une mesure à prendre pour ou contre un individu, celui-ci ne pourrait émettre un vote valable, et la décision intervenue émanerait, non pas de l'assemblée mais de l'assemblée *moins un membre*, et, dès lors, ne serait plus l'expression de la

1. *Contrat social*, Livre II ch. vi, p. 263

volonté générale. De même, dans l'hypothèse d'une chambre unique, le pouvoir législatif est constitué par l'ensemble de tous les membres. Pour qu'il puisse utilement s'exercer, il faut que tous les députés aient *théoriquement* pu participer à la décision prise.

Ce n'est donc pas le *législateur*, qui statue en matière de vérification de pouvoirs, puisque l'élu, dont l'élection est en cause, ne peut voter sur sa propre admission (1) et que, dès lors, l'autorité vérificatrice est constituée, non pas par l'assemblée, mais par cette assemblée moins un député. Cette situation suffit pour modifier son caractère ; elle n'est plus le pouvoir législatif, mais simplement un groupe de citoyens investis par la loi d'une attribution spéciale.

Ce n'est pas là un argument de subtilité pure, et notre raisonnement peut se manifester par des conséquences pratiques.

Supposons, en effet, un citoyen frappé d'inéligibilité par une loi déterminée, cependant élu, et ensuite invalidé à une voix de majorité. Si, au lieu de procéder ainsi, on eût proposé l'abrogation avec effet rétroactif, de la loi qui l'exclut, il eût pu prendre part au vote, l'axe de la majorité eût été déplacé, la proposition adoptée et, la cause d'invalidation disparaissant, il se fût trouvé ainsi validé sans débat.

On voit donc qu'il n'y a pas identité entre la Chambre, pouvoir législatif, et la Chambre constituée en

1. Article 6 du règlement.

Cour de vérification, puisque les décisions prises dans l'un et l'autre cas peuvent être opposées.

Ce qui est vrai, c'est qu'une assemblée unique, désirant admettre un élu inéligible, pourrait, au préalable, abroger la loi d'inéligibilité et déclarer sa décision rétroactive.

C'est ce qui fut fait à l'Assemblée de Bordeaux, en 1871. Les princes d'Orléans, proscrits par la loi du 26 mai 1848 et inéligibles, avaient cependant été élus.

Batbie demanda à l'Assemblée d'abroger la loi précitée, et de valider les princes ; ce qui fut fait. Mais, en dehors de cette façon d'agir, qui n'est permise, bien entendu, qu'à une Chambre unique, il faut reconnaître que celle-ci statuant en matière de vérification de pouvoirs, n'agit pas dans la plénitude de souveraineté qui appartient au législateur ; elle doit nous apparaître comme un tribunal chargé uniquement de l'application de la loi.

Ce premier résultat admis, le bénéfice peut en être étendu à *fortiori* aux parlements constitués par deux Chambres.

Quels arguments, en effet, pourrait-on invoquer en faveur des pouvoirs absolus de celles-ci ? Alléguerait-on leur souveraineté ? — Mais elles ne sont pas souveraines. Isolément, et en dehors de quelques attributions spéciales que la constitution leur donne, chacune d'elles n'est rien.

Dira-t-on qu'elles se placent au-dessus de la loi, parce que celle-ci est leur œuvre, et qu'il dépend d'elles de la modifier? Ni le Sénat, ni la Chambre des députés ne peuvent isolément créer, changer ou abroger des dispositions légales.

Les pouvoirs, qu'elles possèdent en matière de vérification ont un caractère exceptionnel ; elles les tiennent de l'article 10 de la loi du 26 juillet 1875, et ils sont renfermés dans les limites posées par celui-ci. Or nous connaissons et nous avons pesé les termes employés par le législateur ; nous savons que leur interprétation est facile et simple, et qu'il est impossible de leur donner un sens extensif.

Cependant la théorie de la pleine souveraineté, même sous une constitution dualiste, rencontre des partisans.

« Le Sénat, la Chambre des députés actuels, disent
« MM. Poudra et Pierre, sont chacun séparément,
« souverains juges de l'éligibilité de leurs membres,
« de la validité de l'élection, comme l'étaient les
« assemblées de 1871 et de 1848 (1). » M. Clemenceau a soutenu la même opinion.

Sur ce point, et ainsi que nous venons de l'indiquer, nous sommes du même avis. Seulement, tandis que nous n'admettons l'assimilation, que pour refuser, dans les deux cas, des pouvoirs exceptionnels,

1. Poudra et Pierre, *op. cit.*, p. 186.

MM. Poudra et Pierre, et Clemenceau, se basent sur elle, pour les accorder, au contraire, toujours.

Leur argumentation est surtout fondée sur des considérations d'ordre politique. L'orateur précité, à propos de l'élection Blanqui, s'exprimait ainsi : « Nous
« ne sommes, ni un jury, ni un tribunal ; nous sommes la Chambre des députés, *c'est-à-dire un corps politique, statuant sur une élection, c'est-à-dire sur un acte politique* (1). »

Cette formule, base du système, n'est ni exacte ni probante. Sans doute, une élection législative, *au fond*, c'est-à-dire, quant au choix de l'élu, est bien un acte politique ; mais il ne saurait en être de même, en ce qui concerne les questions de forme, c'est-à-dire l'ensemble des garanties fixées par la loi pour assurer la sincérité et la moralité du vote. La vérification, qui sanctionne ces garanties, est donc, nous l'avons du reste établi plus haut, un acte essentiellement juridictionnel.

Au surplus, même en acceptant dans tout son contenu l'affirmation de l'orateur, en admettant que la Chambre, même quand la loi en fait un *juge*, demeure un corps politique, et que la vérification soit un acte politique, en quoi cela infirmerait-il notre thèse, et qu'est-ce qui peut permettre de soutenir, que les choses de la politique évoluent en dehors du domaine de la légalité ?

1. Séance du 3 juin 1879.

Il est vrai que M. Clemenceau, dans la suite de son discours, laisse entrevoir sa pensée ; il donne discrètement à entendre, qu'à l'occasion des opérations de vérification de pouvoirs, les Chambres doivent s'inspirer de considérations politiques, et nous avons grand'peur, qu'en l'espèce, ce mot ne soit, à peu de chose près, synonyme de considérations de parti.

Les Chambres, dit-il, ont « le pouvoir discrétionnaire et souverain de se prononcer souverainement » et *suivant chaque espèce*, sur chacun des cas d'éligibilité. »

Il semble bien que cette formule revienne à dire, que la Chambre peut, suivant la personne et l'opinion du candidat vérifié, valider ou invalider. En tout cas, si, comme nous l'espérons, ce n'est pas là exactement la pensée et le but de ce système, cela en est au moins le danger et la condamnation.

Proclamer le droit de l'assemblée de se mettre au-dessus des lois, l'inviter à user de cette faculté, en s'inspirant de préoccupations politiques, n'est-ce pas permettre à la majorité d'exercer sur la minorité une intolérable oppression ?

N'est-il pas à craindre que, par une sorte de coup d'Etat parlementaire, partiel ou général, la première ne ferme arbitrairement les portes de la Chambre à ses adversaires ?

Il est vrai que, par un raisonnement quelque peu paradoxal, M. Clemenceau considère que « ce pou-

« voir discrétionnaire est la seule garantie que nous
« ayons de l'intégrité du suffrage universel. » Et
voici comment il argumente: « ... Il faut bien recon-
« naître qu'elles (les Chambres) pourraient abuser de
« leur pouvoir, jusqu'au point de restreindre le suf-
« frage universel, jusqu'au point même de le suppri-
« mer, c'est ce qui fait que la seule garantie du suffrage
« universel contre l'abus des catégories d'inéligibilité
« consiste précisément dans le pouvoir également
« discrétionnaire et souverain qu'ont les Chambres... »

« Si vous le niez, vous êtes obligés de déclarer
« qu'ayant à vous prononcer, à propos de vérifica-
« tion d'élection, sur des cas d'inéligibilité attenta-
« toires au principe même du suffrage universel, qui
« auraient été édictés par une Chambre précédente,
« vous vous inclinerez respectueusement devant un
« acte qui serait la violation des droits les plus sacrés
« de vos commettants (1)... »

De la sorte, ce n'est pas seulement la loi qui se-
rait violée, mais encore la Constitution elle-même ;
car l'une des Chambres pourrait, sans le concours de
l'autre, abroger en fait une disposition législative, en
se refusant à l'appliquer, en validant systématiquement
des élections d'inéligibles ou, à l'inverse, en
refusant l'admission de personnes auxquelles la loi
confère l'éligibilité (2).

1. Même séance du 5 juin 1879.

2. Discours de M. La Caze, même séance.

Si, en fait, l'hypothèse prévue par l'orateur se réalisait, si, dans le passé, le pouvoir législatif avait adopté une loi électorale, qui fût une restriction du suffrage universel, le devoir de l'Assemblée nouvelle consisterait, non pas à se refuser à appliquer le texte dans des cas isolés, et « en se déterminant suivant chaque espèce », mais à prendre l'initiative de son abrogation, et de la suppression générale des dispositions antidémocratiques.

Si c'est pour protéger le suffrage universel contre les emprises du Pouvoir Législatif, que l'on propose d'accorder à chacune des Chambres des pouvoirs exorbitants, qui donc nous protégera contre les abus de pouvoir de celles-ci, qui, en réalité, sont beaucoup plus à craindre ?

La répartition de la puissance législative entre deux assemblées d'origine différente, la nécessité de débats amples, de formules précises, empêcheront, ou, tout au moins, rendront difficile le vote d'une loi attentatoire aux droits du suffrage universel. Il y a là un ensemble de garanties, qui font totalement défaut, à propos des décisions, que peut prendre chacune des deux Assemblées en matière de vérification des pouvoirs. Ici la discussion est brève et confuse, les éléments d'appréciation complexes, et, dans un jugement non motivé, les majorités n'ont que trop de facilités pour exclure injustement un adversaire. Seul le respect de la loi peut donc protéger

les droits du suffrage universel et des minorités.

MM. Poudra et Pierre, se plaçant à un point de vue un peu différent, déclarent que « la souveraineté « de la Chambre, en matière de vérification de pou- « voirs, est la plus précieuse sauvegarde de son in- « dépendance parlementaire (1). »

L'argument aurait peut-être quelque valeur, s'il s'agissait, en réalité, d'enlever aux Chambres leur contentieux électoral ; mais, en le leur conservant, et en se bornant à les astreindre à l'observation de la loi, on sauvegarde leur dignité, et on ne porte aucune atteinte à leur indépendance. Au contraire, on protège celle-ci contre les conséquences de possibles et dangereux entraînements.

L'exemple de l'Angleterre peut nous fournir à ce sujet une utile indication. Ainsi que nous le verrons plus loin, la théorie de la pleine souveraineté avait fini par prévaloir à la Chambre des Communes, et l'examen des opérations électorales était devenu un acte purement politique. Cette situation amena des abus tellement scandaleux, que la Chambre dut, par l'*act* de 1868, abdiquer ses pouvoirs de vérification entre les mains des tribunaux ordinaires (2).

La même cause produirait-elle en France les mêmes effets ? Il est permis de le craindre et en tous cas

1. Poudra et Pierre, *op. cit.*, p. 188.

2. Voir *infra*, ch. VII.

nous concluons, en disant avec Montesquieu que :
« Lorsque, dans un gouvernement populaire, les lois
« ont cessé d'être exécutoires, comme cela ne peut
« venir que de la corruption de la République, tout
« est perdu (1). »

1. *Esprit des lois*, Liv. III, ch. III.

CHAPITRE III

Les pouvoirs de la Chambre à l'égard des décisions du suffrage universel. — Indignités extralégales. — Jurisprudence de la Chambre en matière de vérification des pouvoirs.

Après avoir déterminé ce que doit être, en matière de vérification de pouvoirs, le rôle de la Chambre au regard de la loi, il sera intéressant de dire quelques mots de ses pouvoirs à l'égard des décisions du suffrage universel. Sans doute, cette seconde question est contenue dans la première, et se trouve résolue par la solution que nous avons donnée à celle-ci.

En effet, puisque nous avons établi que la vérification, acte juridique, doit être accomplie conformément aux dispositions de la loi, il est, dès lors, certain, que la Chambre ne saurait, ni valider une élection illégale, ni annuler une élection régulière.

Il importerait peu que, dans le premier cas, les électeurs aient donné au candidat une majorité imposante, ou même, qu'après une première ou une seconde

invalidation, ils l'aient réélu une seconde et une troisième fois (1).

Pour des raisons déjà indiquées, le suffrage universel lui-même, expression de la souveraineté nationale, ne saurait, à propos d'hypothèses particulières, prévaloir contre une disposition législative et cela est plus évident encore, quand il s'agit d'un groupe d'électeurs constitués en collège électoral fragmentaire, qui ne sont en aucune manière souverains, dont la volonté ne tire sa puissance que de la loi et n'est efficace, qu'à la condition d'être légalement exprimée. Sur ce point, et après ce que nous avons déjà dit, il ne saurait y avoir de doute.

Le second aspect de la question est un peu plus délicat. Étant donné un candidat éligible, une élection qui ne semble entachée ni de pression, ni de corruption, ni de fraude, la Chambre pourra-t-elle, en vertu de considérations particulières extra-légales, prononcer une invalidation ?

A cette question, MM. Poudra et Pierre n'hésitent pas à répondre par l'affirmative, et ils sont conséquents avec eux-mêmes, puisque cette solution particulière n'est qu'un des aspects de la solution générale, qu'ils ont donnée à propos des pouvoirs spéciaux des Chambres en matière de vérification de pouvoirs.

Mais ici, il existe des raisons spéciales de douter.

1. Ch. des dép., 29 avril 1844. Élect. Lafitte.

Supposons élu un individu, ayant commis des actes notoirement contraires à l'honneur, tout en n'entraînant pas la perte de ses droits politiques ; cette hypothèse pourra être réalisée de différentes manières, soit que les faits commis, bien que scandaleusement immoraux, ne tombent pas sous le coup de la loi, soit qu'ils aient été prescrits ou aient fait l'objet d'une condamnation prononcée à l'étranger... En l'absence de toute autre circonstance, la Chambre pourra-t-elle prononcer l'invalidation ?

Lui refuser ce droit, permettre ainsi à des individus tarés de participer à l'œuvre législative, abaisser les députés à des promiscuités fâcheuses, ne serait-ce pas compromettre la dignité de la représentation nationale et celle du pays ?

Évidemment l'argument est impressionnant ; nous ne pensons pas cependant qu'il soit suffisant, pour justifier une exception au principe que nous avons posé.

Les Chambres ne peuvent pas, à l'occasion de la vérification des pouvoirs, établir des cas d'inéligibilité autres que ceux indiqués par la loi, et il n'est pas à souhaiter qu'elles le puissent.

Faire une cause d'invalidation d'une indignité extralégale, dont il serait difficile de préciser les caractères et les limites, ne serait-ce pas entr'ouvrir la porte à l'arbitraire. Ne serait-il pas à craindre, par exemple, que l'on n'arrivât ainsi à soutenir, que celui qui professe telle ou telle opinion est indigne de siéger dans une

Chambre française. Cette hypothèse ne serait pas invraisemblable, puisqu'en 1893, un groupe d'électeurs avait demandé l'invalidation d'un élu socialiste, en se basant sur les opinions qu'il avait soutenues au cours de la campagne électorale (1).

Les circonstances de ce genre ont, du reste, un caractère trop exceptionnel, pour qu'il faille s'en préoccuper outre mesure, et, au surplus, lorsqu'elles viennent à se présenter, la Chambre peut concilier l'obéissance à la loi avec le souci de sa dignité.

Le respect dû au suffrage universel veut, en effet, que l'on suppose que les électeurs, qui ont élu un indigne, ont été trompés sur son honorabilité et sa véritable situation. Or, c'est là un élément qui aura pu exercer une influence sur les opérations ; le pacte électoral étant de ce fait entaché d'erreur, il pourra donc y avoir lieu à annulation.

Cette question a été, une première fois, résolue dans ce sens, à l'occasion de l'élection d'un candidat, ancien agent de change, qui avait été contraint par la Chambre Syndicale à vendre sa charge et s'était retiré des affaires laissant un déficit considérable (2).

On peut rapprocher de ce fait l'affaire W... Un député très connu, acquitté par le tribunal correctionnel, et cependant convaincu de trafic d'influence, fut

1. Élection Avez. Rapporteur, M. Th. Goujon, séance du 23 mars 1893.

2. Corps législatif, 22 déc. 1869, *J. off.* du 23.

soumis peu après réélection. La Chambre l'invalida à deux reprises différentes ; mais lorsque les électeurs l'eurent renommé pour la troisième fois, et qu'il fut bien évident, qu'ils avaient agi en toute connaissance de cause, il fut validé sans débats.

En résumé, pour que la vérification des pouvoirs reste une garantie, et non pas une menace pour le suffrage universel, il est indispensable qu'elle se maintienne, d'une façon absolue et quelles que puissent être les circonstances sur le terrain strictement légal, où nous l'avons cantonnée.

C'est du reste là le système qui, malgré les objurgations éloquentes qui leur ont été adressées, a été, en général, suivi par les Chambres françaises.

On invoque quelquefois, à l'encontre de cette opinion, la validation de l'élection du prince Bonaparte, dont l'inéligibilité était cependant alléguée ; mais le vote demeure obscur, et, ainsi que nous l'avons fait observer plus haut, on n'en saurait tirer argument, car il était loin d'être établi que le prince fût réellement inéligible et, au surplus, l'article 21 du Code civil, sur lequel était fondée la demande d'annulation n'est plus que très rarement appliqué (1). La Chambre a donc jugé en fait, et non pas en droit.

Beaucoup plus caractéristique est la décision prise

1. Séance du 26 septembre 1848. Voir *supra*, p. 29 et note.

par l'Assemblée de Bordeaux, relativement à l'élection des princes d'Orléans. Ceux-ci avaient été proscrits, et privés de leurs droits politiques, par la loi du 28 mai 1848 ; ils furent cependant élus. La Chambre leur était en grande majorité favorable et le rapporteur, M. Batbie, dévoué ; dans son rapport, celui-ci invoqua les droits du suffrage universel, souligna l'importance de la manifestation, qui venait de se faire sur le nom des princes, mais il se garda de conclure à une validation, que, mieux que personne, lui, professeur de droit, savait impossible, même dans une Chambre unique ; il demanda l'abrogation de la loi de proscription (1) et, cette abrogation prononcée avec effet rétroactif, il n'y avait plus aucune raison d'annuler l'élection qui fut, en effet, validée ensuite sans opposition.

Nous avons déjà parlé de l'important débat, qui s'engagea, en 1879, devant la Chambre. Blanqui frappé d'une condamnation qui le privait de ses droits politiques, et qu'il était précisément en train de subir, avait cependant été élu député par la première circonscription de Bordeaux. Le bureau, par 17 voix contre 4, avait conclu à l'invalidation ; dans la séance du 3 juin, M. Clemenceau combattit ces conclusions, et nous

1. «... En résumé, voter contre l'abrogation, ce serait se mettre en opposition avec les volontés les plus respectables du suffrage universel. » (Rapp. de M. Batbie.)

avons déjà analysé les arguments, qu'il invoqua à l'appui de la doctrine de la Chambre souveraine ; nous n'y reviendrons pas, mais, pour dégager la portée du vote qui suivit, il est intéressant de citer les paroles du rapporteur M. La Caze, dont la Chambre approuva la thèse, par 354 voix contre 33.

«... M. Clemenceau, disait-il, pense que la Chambre, organe de la volonté tout entière du pays, n'est pas liée par les lois qui limitent l'exercice de la souveraineté, et auxquelles elle serait soumise.

« Mais à ce compte, messieurs, il n'y a pas une seule loi électorale restrictive, qui ne puisse être battue en brèche, car qui me répond que le suffrage universel ne nommerait pas un mineur ? Le cas est absolument le même. Ne pourrait-il se faire qu'il nommât une femme, en vertu de principes invoqués par une certaine école politique, qui n'est pas la mienne.

« Je n'ai pas besoin de faire remarquer ce qu'il y a de vraiment dangereux dans une doctrine, qui ne tendrait à rien moins, qu'à mettre non seulement la loi électorale dans ses dispositions restrictives, mais le pacte constitutionnel lui-même indéfiniment à la merci de la discussion dans le collège électoral (1). »

Avec moins d'ampleur, il est vrai, mais dans des

1. Séance du 3 juin 1879.

conditions de fait et de droit à peu près semblables, le même débat fut repris à l'occasion de l'élection du comte Dillon déchu de ses droits politiques et cependant élu député en 1889, à Lorient, par 9.291 voix. M. Cuneo d'Ornano reprit la thèse développée en 1879 par M. Clemenceau ; l'Assemblée maintint sa jurisprudence et prononça l'invalidation par 333 voix contre 181 (1).

Le nombre de suffrages par lesquels ces différentes décisions ont été adoptées, montre bien qu'il s'agit là, non pas d'une opinion passagère et flottante, mais d'une doctrine généralement et définitivement admise (2).

1. Séance du 26 novembre 1889.

2. « La doctrine de la souveraineté illimitée de la Chambre des députés en matière de « vérification des pouvoirs » ne nous semble pas « pouvoir s'appuyer sur des précédents de jurisprudence parlementaire. » Dalloz. *Rép., Sup.*, v° *Droits politiques*, n° 464.

CHAPITRE IV

Mécanisme de la vérification des pouvoirs. — Le caractère général de la vérification. — Le rôle des bureaux. — Précautions prises pour assurer l'impartialité de leurs décisions. — Élections non contestées et élections contestées. — Rapports. — Le Vote de la Chambre. — Solutions des questions préjudicielles. — Quelques cas particuliers.

En matière d'élections municipales et départementales, la proclamation par le bureau de recensement crée, en faveur des opérations électorales, une présomption de régularité, de telle sorte que, seules, les élections contestées sont soumises à vérification et donnent lieu à une décision de l'autorité compétente. Au contraire, toutes les élections politiques, qu'il y ait ou non protestation, sont soumises au contrôle de la Chambre, et doivent faire l'objet d'un vote de validation ou d'invalidation.

C'est là une tradition qui, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, remonte aux Etats Généraux, alors que les députés étaient assimilés à des mandataires

du droit civil ; or, en droit civil, il est d'usage que tout mandataire, avant d'accomplir aucun acte juridique, dépose et fasse vérifier son pouvoir. Quoi qu'il en soit, cette opération, appliquée aux élections non contestées, constitue une formalité sans utilité, qui encombre les premiers jours d'une législature, et retarde sans raison la constitution du bureau définitif.

Nous savons que la loi du 30 vendémiaire an IV l'avait heureusement supprimée (1). En Allemagne, les bureaux remettent au président la liste des élections non contestées ; si aucune contestation ne se produit dans les quatorze jours, l'élection est acquise ; un système à peu près semblable a été établi en Autriche et en Espagne (2).

Si le principe même de la compétence de chacune des Chambres a un caractère constitutionnel, en revanche, les détails de l'opération ont été fixés par les règlements respectifs de la Chambre et du Sénat (3), qui, en cette matière, se ressemblent du reste beaucoup, et ne diffèrent que par quelques points peu importants.

La vérification comprend deux parties : 1° l'instruc-

1 Voir *supra*, p. 19.

2. Règlements des Assemblées législatives. Trad. Moreau et Delpech.

3. Sénat. Règl. du 31 mai 1876. Ch. des dép. Règl. du 16 juin 1876.

tion, qui se fait dans les bureaux ; 2° la décision qui est prise par la Chambre en séance.

Lerôle des bureaux est ici très important, car c'est, en général, de l'orientation donnée à l'examen de la contestation, que dépendra la solution à intervenir, et il est intéressant de remarquer à ce propos les précautions qui ont été prises par les diverses assemblées pour assurer l'impartialité de cette instruction préliminaire (1).

A l'Assemblée législative de 1791, aucun membre d'une députation ne pouvait faire partie du bureau auquel la vérification des pouvoirs de cette députation était attribuée.

Dans la constitution de l'an IV, qui admettait le renouvellement partiel, les députés n'étaient admis à siéger dans les bureaux ou en séance, qu'après la vérification des pouvoirs.

Cette rigueur s'atténue un peu sous la Restauration ; la Chambre se partage en neuf bureaux, pour vérifier les pouvoirs de la série entrante, laquelle participe à cette vérification (2).

Le décret du Gouvernement provisoire du 1^{er} mai 1848 établit un système assez compliqué. Il s'exprime ainsi :

« L'Assemblée se partage en dix-huit bureaux.

1. Pierre. *La Procédure parlementaire*, p. 39.

2 Article 3 du règlement.

« Chaque bureau est composé de cinquante membres,
« pris sur la liste générale, et successivement par ordre alphabétique, des départements qui les ont élus.
« Chaque bureau sera chargé de vérifier les pouvoirs
« de cinquante élus, de sorte que les dix-huit bureaux
« examineront les neuf cents élections. Les procès-
« verbaux d'élection soumis à chaque bureau seront
« divisés par département, et par ordre alphabétique, de manière qu'aucun bureau n'ait à statuer
« sur aucune des élections des départements dans
« lesquels ses membres ont été nommés. Si par des
« élections doubles ou multiples, quelques représentants font partie d'un bureau qui devra statuer sur
« leur élection, le bureau prononcera sans qu'ils participent au vote ! »

Les Assemblées qui suivirent (1) ont adopté des dispositions semblables à celles qui résultent des règlements actuels du Sénat (art. 2) et de la Chambre (art. 4).

Ces dispositions, moins rigoureuses et moins compliquées que celles contenues dans le décret précité de 1848, ont cependant été combinées en vue d'offrir des garanties de bonne justice.

M. de Marcère a indiqué, devant le Sénat, l'esprit qui préside au fonctionnement des bureaux, considérés comme juridiction électorale.

1. *Constituante*. Art. III du règlement du 6 juillet 1849. *Législative*. Décret du 22 mars 1852. *Corps législatif*, décret du 5 février 1867.

« Les bureaux, dit-il, ne sont pas sans doute les
« juges derniers de l'élection, mais ils ont seuls ca-
« pacité et qualité pour instruire l'affaire, pour étudier
« les opérations électorales, avant que cette élection
« soit rapportée... Comment sont désignés les bu-
« reaux? — par le sort... Comment se font les répar-
« titions des dossiers entre les bureaux? — par le
« sort. Dans l'intérieur des bureaux, lorsqu'il s'agit
« de faire l'étude attentive de chacune des pièces jus-
« tificatives de l'élection, on forme des sous-com-
« missions, et comment sont-elles formées? — par le
« sort; on ne pourrait pas en former autrement, et
« pourquoi a-t-on pris toutes ces précautions? C'est
« afin que le hasard, qui est le seul gage d'une im-
« partialité sincère, absolue, préside à toutes ces
« opérations. Ce n'est pas l'assemblée tout entière
« qui examine l'élection. Elle a le droit de décision
« mais l'instruction ne lui appartient pas. On a donc
« constitué, pour ainsi dire, une série de petits tri-
« bunaux intérieurs, qui sont les bureaux, et dans
« ces bureaux de petites commissions désignées par
« le sort, parce que, je le répète, on s'est défié de la
« partialité des partis en pareille matière, et on a
« voulu y échapper, en déléguant uniquement au sort,
« au hasard, qui seul est impartial, la mission de dé-
« signer ceux qui examineront les élections(1). »

1. Sénat, 7 février 1885.

Les indications et les citations qui précèdent, jointes aux constatations faites dans le précédent chapitre, montrent que les Assemblées françaises, après avoir arraché au Pouvoir Exécutif le droit de vérification, l'ont utilisé pour faire, non pas œuvre de parti, mais œuvre de justice.

Non seulement elles ont, en droit, renfermé leur compétence dans les limites de la loi, mais encore elles ont, *en fait*, mis un frein à l'arbitraire des partis vainqueurs, et assuré des garanties aux vaincus, en donnant une part prépondérante dans la solution des litiges électoraux aux bureaux, où, par suite des caprices du hasard et de la répartition, la minorité de la Chambre peut se trouver en majorité, et en faisant désigner par le sort les commissaires qui procèderont aux premières investigations.

Les procès-verbaux des élections sont répartis entre les onze bureaux de la Chambre et les neuf bureaux du Sénat, par ordre alphabétique de département, et autant que possible proportionnellement au nombre total des élections. Ils sont examinés par une sous-commission désignée par la voie du sort, et qui se compose de cinq membres à la Chambre et de trois au Sénat (1).

Les bureaux divisent les élections en deux catégories : les *élections contestées* et les élections *non con-*

1. Règl., Sénat, art. 2. Règl., Chambre, art. 4.

testées, qui comprennent, non seulement celles qui n'ont fait l'objet d'aucune protestation, mais encore celles qui n'ont donné lieu à aucune contestation sérieuse (1).

Dans cette dernière hypothèse, c'est au bureau qu'il appartient de décider en première analyse, s'il y a lieu de s'arrêter aux faits allégués, et si ceux-ci ont pu avoir quelque influence sur les résultats (2). En cas de doute, la Chambre tranchera la question (3).

Lorsqu'une protestation est annoncée, mais n'est pas encore arrivée ou n'a pas été communiquée à la présidence de la Chambre, le bureau peut, soit passer outre, soit, suivant les circonstances, ajourner sa décision (4).

Cette distinction entre les élections contestées et non contestées est capitale, car c'est elle, qui permet d'atténuer les inconvénients résultant du principe de la vérification générale, en réduisant à une assez brève formalité le contrôle exercé sur les premières.

Jadis les rapports faits sur celles-ci étaient verbaux,

1, 2, 3. La plupart des règles, que nous allons brièvement énoncer dans ce chapitre, ont été consacrées par un très grand nombre de décisions, que nous croyons inutiles d'énumérer. Nous nous bornerons simplement à renvoyer d'une façon générale aux ouvrages spéciaux (Poudra et Pierre, *op. cit.*, Dalloz, *Rép.*, v° *Droit Politique*. — Bavelier. *Dictionnaire de Droit électoral*). Nous ne fournirons donc d'indications d'espèces ou de décisions, que dans les cas douteux ou présentant un intérêt particulier.

4. Ch. dép., 14 mars 1876. Elect. comte d'Aulan.

aujourd'hui, ils doivent être écrits et spéciaux à chaque élection ; mais ils ne comprennent, en général, qu'un résumé sommaire des procès-verbaux. Ces rapports peuvent être déposés à n'importe quel moment, et la Chambre doit statuer de suite.

Les protestations peuvent émaner du candidat battu, d'un électeur de la circonscription, du Gouvernement, d'un député quelconque ; aucun délai n'est fixé, il suffit qu'elles arrivent avant la décision définitive ; elles ne sont soumises à aucune condition de forme ; les signatures des réclamants doivent autant que possible être légalisées, cependant le bureau pourrait examiner la valeur des griefs fournis en l'absence de toute légalisation, et même tenir compte de lettres anonymes.

Le bureau ou la sous-commission s'éclairent par tous les moyens possibles, et s'entourent de tous les renseignements qui leur paraissent utiles ; il est d'usage constant, qu'ils entendent les candidats proclamés et leurs concurrents. Cette audition est cependant inutile, en cas d'inéligibilité notoire (1).

Ils peuvent convoquer les fonctionnaires publics, et même les bureaux électoraux ; ces derniers, en ce cas, auront droit à une indemnité.

Des tiers pourraient même demander à être enten-

1. Election Blanqui, mai 1879. Il est vrai que le candidat proclamé était en état de détention à Clermont, et que c'est dans le but de faire cesser cette détention, que son audition avait été demandée.

du, et le bureau est juge de l'opportunité de leur convocation.

Celui-ci a également la faculté de requérir la communication de dossiers judiciaires, et même d'une correspondance ministérielle ; en revanche, on lui refuse le droit de réclamer un dossier concernant le candidat non élu, qui, lui, n'est pas justiciable de la chambre ; il peut différer sa décision jusqu'à ce que des pièces annoncées ou promises soient arrivées...

Il n'est pas lié par des décisions judiciaires, et pourrait apprécier des faits antérieurement soumis aux tribunaux ; il ne l'est même pas par ses décisions propres tant que le rapport n'est pas arrêté ; de telle sorte qu'il lui est loisible de proposer l'annulation d'une élection, après avoir d'abord décidé de conclure à la validité de celle-ci.

Il a le droit de refaire les calculs de supputation des votes, de vérifier le nombre et la valeur des bulletins... Il peut proposer l'annulation ou le maintien d'une élection à la suite d'une appréciation d'ensemble, et sans entrer dans le détail de chaque grief particulier...

Quand le bureau et la commission ont achevé l'examen d'une élection, un rapporteur est désigné, afin d'exposer et de motiver la décision adoptée ; ce rapporteur sera pris, en général, dans la sous-commission, mais ce n'est pas indispensable.

Il serait inutile de dire que ce ne saurait être le

candidat vérifié, s'il n'y avait pas un exemple de ce fait (1).

Le rapport doit être lu au bureau ; il peut contenir un exposé des discussions auxquelles il a donné lieu, et énoncer l'opinion de la minorité ; en tous cas, il doit indiquer la solution proposée par le bureau. S'il y a eu partage, il se bornera à exprimer les diverses opinions qui se sont manifestées, en laissant à la Chambre le soin de décider. Peut-être en ce cas pourrait-il être fait deux rapports (2).

La Chambre ne doit examiner les élections contestées, qu'après s'être constituée par la nomination du bureau définitif ; les questions de vérification sont de droit à l'ordre du jour.

Lorsqu'une élection est contestée, le Sénat *peut*, sur la demande d'un membre, renvoyer la délibération à la séance, qui suivra l'insertion du rapport au *Journal Officiel*, ou la distribution aux membres du Sénat de ce rapport imprimé (3) ; à la Chambre ce renvoi est de droit (4).

De même, pour une élection classée par le bureau

1. Ch. des députés, 18 août 1846.

2. Séance du 2 août 1871. Observation de Jules Grévy.

3. Règl., Sénat, art. 4.

4. L'ancien article 3 du règlement disait que, lorsque le rapport concluait à l'invalidation, la discussion ne pourrait avoir lieu le jour même de la lecture du rapport à la tribune. Une décision du 16 octobre 1902 remplace cette lecture par l'insertion de ce rapport à l'officiel.

comme non contestée, il y a lieu à renvoi, quand un député a fait connaître son intention de la critiquer.

La Chambre peut choisir entre quatre solutions différentes : la validation, l'annulation, l'ajournement et l'enquête ; c'est sur les conclusions du rapport, qu'elle a à se prononcer, et ce sont elles, qui doivent être mises aux voix ; la priorité appartient cependant aux demandes d'ajournement et d'enquête (1), qui sont considérées comme questions préjudicielles.

Lorsqu'il ne se produit aucune proposition intermédiaire, le rejet des conclusions du bureau tendant à l'annulation emporte validation, et le rejet des conclusions tendant à validation emporte annulation, à moins qu'un membre ne se soit réservé de demander l'enquête.

Il y a lieu à ajournement, toutes les fois que la Chambre a besoin pour statuer de renseignements complémentaires ; ainsi par exemple, si un certain délai était nécessaire à un député pour être en mesure de repousser une protestation, ou si un candidat n'avait pas encore produit toutes les pièces justificatives établissant son éligibilité. Quand un membre de l'assemblée désire parler, le renvoi est également de droit. A cause des difficultés spéciales qu'elle soulève nous parlerons plus loin et d'une façon détaillée de l'enquête.

1. Il a cependant été décidé que la question d'annulation pourrait avoir la priorité sur la demande d'enquête. Ch. des dép , 12 mars 1878, Marquis de Lordat.

Chaque élection doit donner lieu à un vote distinct, même, si pour une raison quelconque, plusieurs élections avaient fait l'objet d'un seul rapport ; il en serait ainsi, notamment, s'il s'agissait d'une question de principe applicable à un certain nombre d'élections. Sous le régime du scrutin de liste cependant, il pourrait être statué en bloc sur les élections d'un même département, mais la division serait de droit si elle était demandée.

Même dans les cas où les protestations sont motivées par plusieurs griefs, il est statué par un seul vote ; le vote serait divisible, toutefois, si après avoir conclu à la validation ou à l'annulation, le rapport demandait également la communication du dossier à l'autorité judiciaire ou au ministre compétent.

Pour pouvoir se prononcer valablement, il est nécessaire que la Chambre soit en nombre, conformément à l'article 95 du règlement ; en cas de partage, la proposition mise aux voix est considérée comme repoussée ; la question préalable ne peut pas être posée.

Tous les députés vérifiés ou non, peuvent prendre part au vote sur la vérification des pouvoirs de leurs collègues, alors même que leur propre élection serait contestée, à moins toutefois que celle-ci ait été ajournée. Il y a exception, bien entendu, pour celui dont l'élection est en cause et qui ne peut voter sur sa propre admission, ni dans les bureaux, ni en séance (art. 6).

Les décisions prises en matière de vérifications des pouvoirs ne sont pas motivées et ne tranchent jamais de question de principes ; s'il en était autrement, en effet, et à cause de l'autorité particulière qui s'attache aux décisions des Chambres, les règles générales formulées par celles-ci auraient pris un caractère assez semblable à celui des arrêts de règlements interdits par l'article 5 du Code civil. On peut voir là un argument de plus en faveur de notre théorie de l'Assemblée-Juge.

Quand l'élection a été validée, le président proclame l'admission, et il n'est plus possible de revenir sur les faits relatifs à cette contestation, même pour permettre à l'élu de répondre à des imputations personnelles contenues dans une protestation, même pour rectifier le nom sous lequel le député validé avait été désigné et admis (1).

Il pourrait cependant en être autrement, si la validation était le résultat d'une erreur matérielle (2). L'annulation a également un caractère définitif, et la Chambre ne peut sous aucun prétexte revenir sur sa décision.

La Chambre n'est dessaisie d'une procédure de vérification, ni par la mort, ni par la démission. Il y a,

1. Assemb. législative. 22 juin 1849. Fialin de Persigny.

2. Ce point a été admis dans une espèce, où, par suite d'une omission de calcul dans le compte des votes, une proposition d'enquête ayant été rejetée, la validation avait ensuite été mise aux voix et prononcée.

en effet, un intérêt supérieur à ce que les faits illégaux, qui auraient été commis au cours des opérations électorales, ne puissent être ainsi soustraits au contrôle de l'Assemblée. Celle-ci pourrait du reste renvoyer le vote sur la démission à la séance où l'élection viendra en discussion.

L'Assemblée, avons-nous dit, statue en matière de vérification de pouvoirs, comme un tribunal, et avec l'obligation de se conformer d'une façon stricte aux dispositions légales, mais c'est un tribunal de pleine juridiction, devant lequel on ne saurait opposer de questions préjudicielles.

C'est ainsi, par exemple, qu'elle n'a pas besoin d'ajourner sa décision, jusqu'à ce que le tribunal civil ait tranché une question d'état, d'où dépend l'éligibilité du candidat proclamé, ou d'attendre les résultats d'une enquête préliminaire ordonnée par la justice ; elle tranche donc, en même temps que la contestation électorale elle-même, toutes les questions, quelles qu'elles soient, d'où la solution de celle-ci peut dépendre.

Il s'est présenté sur ce point une difficulté à propos des élections sénatoriales. On sait, que les délégués qui feront partie du collège électoral doivent être élus un mois avant les sénateurs eux-mêmes ; tout électeur de la commune a le droit, dans un délai de trois jours, d'élever contre cette élection, une récla-

mation devant le conseil de préfecture avec recours au Conseil d'État.

Il pourra arriver que la validité de l'élection sénatoriale dépende du résultat des recours pendants. Le Sénat doit-il surseoir, dans ce cas, à la vérification des pouvoirs du candidat proclamé, jusqu'à ce que le Conseil d'État ait prononcé ? Il a été décidé que non, conformément, du reste, au principe de pleine juridiction que nous avons énoncé plus haut.

L'opération de vérification doit nécessairement porter sur trois points : 1^o éligibilité, 2^o valeur matérielle des bulletins, 3^o valeur morale de l'élection.

En ce qui concerne l'éligibilité, la Chambre n'aura, nous le savons, qu'à appliquer rigoureusement les dispositions de la loi, mais en tranchant elle-même, ainsi que nous venons de le dire, toutes les questions d'âge, d'état civil, de nationalité, susceptibles d'influer sur sa décision.

A propos de la vérification des chiffres et des bulletins, elle pourra rectifier les erreurs commises par la Commission de recensement, et déclarer élu un candidat autre que celui qui aurait été proclamé (1); elle peut également se livrer à l'examen des bulletins dont l'état matériel a donné lieu à des discussions.

L'appréciation de la valeur morale du scrutin va poser un problème beaucoup plus délicat. Ici, en

1. 24 décembre 1877. Elections de MM. Durand et Durieu, etc., etc.

effet, il ne lui est plus possible de s'enfermer dans des règles précises. De ce que les formes prescrites par la loi ont été méconnues, ou de ce que des irrégularités, des actes de fraude, de pression ou de corruption ont été établis, il ne s'ensuit pas nécessairement pour l'élection une cause de nullité ; tout dépendra des conditions dans lesquelles les faits incriminés se seront produits et surtout de l'influence qu'ils ont pu exercer sur le scrutin. La Chambre va donc jouir, en cette matière, d'une très grande latitude d'appréciation ; mais il est à peine besoin de faire remarquer, que ce sont les circonstances elles-mêmes qui créent cette situation, laquelle, du reste, serait la même, quelle que soit la juridiction à laquelle on confie le contentieux électoral parlementaire.

Le plus souvent, la Chambre prendra comme base de son examen les constatations énoncées dans le rapport ; mais elle n'est évidemment pas liée par les appréciations du bureau ; elle pourra ordonner la lecture de pièces que celui-ci aurait jugées inutiles, ou tenir compte de moyens qui n'auraient pas été retenus ou même invoqués. Au besoin, elle ordonnera que les réclamants soient entendus en leurs observations, s'ils ne l'ont déjà été, mais il va de soi, que ces derniers devront fournir leurs explications verbales dans les bureaux.

Les auteurs spéciaux et les arrêtilistes fournissent une longue liste de cas ayant entraîné des invalida-

tions ; on y voit, comme il est naturel, figurer à peu près toutes les hypothèses de fraudes électorales ; elles sont naturellement extrêmement variées, et nous n'avons pas à les énumérer (1).

Nous nous bornerons simplement à constater, que l'Assemblée doit s'attacher, non pas à un fait particulier, mais aux opérations prises dans leur ensemble, et nous retiendrons simplement deux espèces, qui méritent quelques observations. Nous avons déjà parlé de la première, qui est relative aux opinions énoncées par un candidat, et nous avons dit, que, très justement, ces opinions ne peuvent jamais être une cause d'invalidation (2).

La seconde est plus délicate. La constitution interdit le mandat impératif. Un candidat, qui a accepté un mandat de ce genre a-t-il, commis par là une fraude susceptible d'entraîner son invalidation ? L'affirmative peut se soutenir, surtout s'il résulte des circonstances, que c'est grâce à cet acte inconstitutionnel qu'il a été élu.

Les électeurs, en effet, n'auraient vraisemblablement pas voté pour lui, s'il n'avait fait cette promesse, qu'ils ont pu croire valable, alors qu'elle était nulle ; et l'élu lui-même va se trouver acculé à un fâcheux dilemme : ou bien violer un engagement

1. Voir *supra*, p. 55, note. Dalloz, *Rép.*, v^o *Droit public*.

2. Voir *supra*, p. 44, note.

d'honneur, ou bien se placer dans une situation telle, qu'il sera dans l'impossibilité de remplir son mandat, puisque le fonctionnement des institutions parlementaires exige que les membres des assemblées restent au cours des débats libres de leurs opinions et de leurs décisions.

Cependant, d'une façon générale, et dans le cas où ce grief était allégué, les Chambres se sont refusées à prononcer l'invalidation (1).

Ainsi que nous l'avons constaté plus haut, la nullité d'une élection peut être prononcée successivement plusieurs fois pour le même fait (2).

Nous n'insisterons pas davantage sur le mécanisme de la vérification des pouvoirs ; il ne rentre pas dans notre plan de nous livrer à une étude de procédure parlementaire, et nous ne voulions dans l'exposé qui précède, et en montrant comment les Chambres françaises se sont d'elles-mêmes enfermées dans les limites d'une réglementation étroite, précise, susceptible d'assurer aux intéressés de complètes garanties

1. «... Quant à l'acceptation du mandat impératif, elle n'est pas non plus de nature à entraîner la nullité de l'élection. Depuis la loi du 30 mars 1875, qui régit l'élection des députés, la question s'est, à différentes reprises, posée devant la Chambre, qui toujours s'est prononcée dans le sens de la validation ? » *Rapport de M. Goujon, Élection de M. Avez*, 21 nov. 1893, vote conforme.

2. Ch. des dép., 6 juin 1844. Election de M. Laffitte, invalidé quatre fois.

d'impartialité, que trouver un argument de plus, aussi bien en faveur de la théorie qui, en cette matière, considère l'assemblée comme un véritable tribunal, que du système, qui confie aux Chambres le contentieux électoral politique.

Nous allons poursuivre notre examen, en tirant les conséquences de cette conception, et en établissant que les Chambres, quand elles vérifient les pouvoirs de leurs membres, possèdent ou doivent posséder de véritables pouvoirs judiciaires, dont l'application sera surtout intéressante à propos des enquêtes électorales parlementaires, que nous avons laissées de côté, et dont nous nous occuperons dans le prochain chapitre.

CHAPITRE V

Les pouvoirs judiciaires des Chambres. — Considérations générales. — Les commissions d'enquête. — Conditions et règles générales. — Difficultés diverses auxquelles elles donnent lieu. — Situation et prérogatives des témoins devant les commissions d'enquête.

Si, comme nous l'avons dit, les Chambres, quand elles vérifient les élections de leurs membres, n'ont d'autre mission que d'appliquer et d'interpréter la loi —, si, dès lors, elles nous apparaissent comme de véritables tribunaux, il est naturel qu'elles disposent des mêmes moyens que ces derniers, pour l'instruction des affaires soumises à leur juridiction, c'est-à-dire qu'elles aient, à ce point de vue, des pouvoirs judiciaires.

A défaut de texte particulier, elles tiendront ces pouvoirs de la logique du raisonnement et des principes généraux de notre droit. Du moment qu'un corps quelconque est érigé par la loi en cour judi-

ciaire, il est, par là même, investi de toutes les attributions et de toutes les prérogatives nécessaires, pour mener à bien la tâche qui lui est confiée ; et plus cette tâche sera importante, plus il sera utile qu'il dispose de moyens complets d'investigations.

N'y aurait-il pas contradiction à admettre que les Chambres jugeant les contestations électorales politiques, c'est-à-dire accomplissant l'acte judiciaire le plus important de tous ceux que comporte une démocratie, aient moins de pouvoirs qu'un modeste juge de paix appelé à trancher un minime litige, ou prononçant un franc d'amende à la suite d'une contravention sans importance. Est-il admissible que, devant ce dernier, les témoins soient contraints de se présenter, que la véracité de leurs dépositions soit garantie par la solennité du serment et la menace de peines correctionnelles, tandis que les personnes appelées à donner des renseignements, à propos d'une contestation électorale politique, pourraient, à leur volonté, comparaître ou ne pas comparaître, fournir impunément un témoignage faux et dérisoire, et baffouer ainsi un corps, qui cependant réunit en lui la dignité de la justice et celle du suffrage universel. La portée morale de cet argument ne saurait être détruite par l'absence de dispositions légales précises. Tout tribunal suppose nécessairement une procédure ; et quand une loi spéciale n'a pas édicté sur ce point de règles particulières, il faut, suivant un principe gé-

néral de notre législation, appliquer le droit commun, c'est-à-dire le Code de procédure civile (1).

C'est donc sous une forme assez simple, nous semble-t-il, que la question se présente; cependant, et comme la plupart de celles que soulève la vérification des pouvoirs, elle a donné lieu à des contradictions et à des controverses.

Elle ne se pose pas à propos du fonctionnement des bureaux, dont les investigations ont un caractère officieux, et encore moins au sujet des discussions devant les Chambres, qui, pour des raisons diverses, ne pourraient pas commodément s'enfermer dans des règles de procédure; nous ne la rencontrerons donc, dans la pratique, qu'à propos des *enquêtes parlementaires*; aussi est-ce en étudiant ces derniers que nous allons l'étudier.

1. « Les commissaires investis par une des Chambres du mandat
« de procéder à une enquête, ont-ils le pouvoir de recourir à ces
« diverses formalités (celles indiquées pour les enquêtes par le Code
« de procédure) et de requérir les magistrats et les dépositaires de
« la force publique afin d'en assurer l'exécution ? Nous le pensons,
« et voici les motifs de notre opinion : Le Sénat et la Chambre des
« députés, chacun dans la sphère qui lui est propre, sont les seuls
« pouvoirs compétents pour ordonner des enquêtes relatives à la vé-
« rification des élections. Il est de principe que, toutes les fois, qu'en
« une matière spéciale, la loi n'a pas tracé de règles de procédure
« exceptionnelles, c'est le droit commun qui doit être observé ; or le
« Code de procédure civile est le droit commun en matière d'enquête. »

(*Marcel Barthe. — Rapports des 1^{er} juin, 11 juillet 1876*). Elections d'Ayguesvives et Tron.

Toutes les fois que les documents produits ou réunis par le bureau ne fournissent pas à la Chambre des éléments de décision suffisants, il y a lieu d'ordonner une enquête, c'est-à-dire de nommer une commission spéciale, qui sera chargée de procéder à l'instruction de l'affaire.

Remarquons, en passant, que ce procédé n'est pas sans quelques inconvénients : il retarde la vérification des pouvoirs, distrait les commissaires de leur tâche législative, et prolonge dans le pays l'irritation et l'agitation électorales. Aussi les Chambres n'en ont-elles usé qu'avec une extrême modération, et lorsque la nécessité en était nettement démontrée. C'est ainsi notamment, qu'adoptant une règle analogue à celle qui est posée par le Code civil et le Code de procédure, elles ont décidé que les demandes d'enquête ne sauraient être accueillies, si les faits n'ont pas un caractère précis, pertinent et probant, ne sont pas appuyés d'un commencement de preuve (1), ou si encore ils ne sont pas contestés, et qu'il y ait seulement lieu d'en faire l'appréciation (2)...

Le candidat et les électeurs eux-mêmes peuvent la demander devant le bureau, mais celui-ci, bien entendu, est juge du point de savoir, s'il doit ou non

1. Chambre des députés, 20 mars 1876. Élection baron Dufour, 24 mars 1876, élection Martenot.

2. Assemblée Nationale, 2 décembre 1872. Élection du Morbihan.

prendre la proposition en considération. Devant l'Assemblée, le droit de la réclamer appartient, soit au rapporteur comme conclusion de son rapport, soit à l'élu vérifié ou à un membre quelconque de la Chambre.

Pour ordonner une enquête, une Chambre n'est pas tenue de suivre la procédure édictée pour les propositions de lois, et spécialement d'agir avec le concours de l'autre. La question s'est posée au lendemain de la mise en vigueur de la constitution de 1875; la raison de douter naissait de ce que l'Assemblée Nationale, qui avait ordonné les enquêtes précédentes, détenait l'exercice intégral du pouvoir législatif. — La solution donnée plus haut a été adoptée sans difficultés, après une observation de M. Léon Renault : « L'Assemblée Nationale, disait-il, « a marqué exactement elle-même la différence qui « existe entre les matières, qui nécessitent l'inter- « vention du pouvoir législatif, et les simples réso- « lutions, tendant à la nomination d'une Commission « d'enquête. Elle n'a procédé sous forme de loi, que, « lorsqu'à sa résolution s'est trouvée attachée une « prescription, qui allait devenir opposable à ceux qui « avaient contracté avec l'État... »

Il y a cependant une distinction à faire, suivant que la commission à nommer doit s'occuper d'une élection unique ou d'un ensemble d'élections. Dans

le premier cas, il n'est besoin, ni d'une proposition écrite, ni d'un renvoi à la commission, et l'enquête pourra être ordonnée, soit sur les conclusions du rapport, soit sur demande individuelle et verbale ; dans le second cas, au contraire, il faudra suivre, non pas, bien entendu, les formes relatives aux propositions de lois, mais celles relatives aux propositions de résolutions, qui doivent être formulées par écrit et renvoyées à la commission.

On s'est demandé, si les commissaires enquêteurs pouvaient se réunir et procéder à leurs opérations pendant une prorogation de la Chambre. En 1842, M. Duchâtel, ministre de l'Intérieur, avait soutenu la négative, en faisant observer que : « Quand la Cham-
« bre ne peut vaquer à ses travaux, il est impossible
« qu'une commission puisse exercer un droit, qui
« n'appartient plus à la Chambre tout entière (1). » La question a été résolue depuis en sens inverse, et, en 1877, la Commission du budget s'est réunie pendant l'ajournement prononcé par le président de la République.

Les commissions d'enquête peuvent nommer des sous-commissions, mais on avait un moment dénié à celles-ci le droit, aujourd'hui reconnu (2), de se transporter sur les lieux de l'élection. On alléguait « qu'il

1. 30 août 1842.

2. Enquêtes de 1846 (Hérault) et 1877 (Enquête d'ensemble).

« était inconstitutionnel de permettre à une délégation
« de la Chambre de faire acte d'autorité à un endroit
« où la Chambre ne pouvait se réunir (1). »

Ces différents détails, qui constituent ce que l'on pourrait appeler l'aspect administratif et parlementaire du fonctionnement des commissions d'enquêtes, ne donnent lieu aujourd'hui à aucune difficulté sérieuse; il en est tout autrement, ainsi que nous venons de le dire, de l'aspect judiciaire, qui demeure incertain et obscur.

Cette incertitude et ces obscurités s'expliquent, par suite des conditions dans lesquelles s'est formée la théorie de l'enquête électorale parlementaire. L'institution nouvelle fut, à ses débuts, accueillie avec méfiance, aussi bien par le pouvoir exécutif que par le pouvoir judiciaire, qui voyaient de mauvais œil cette intrusion de l'Assemblée sur leurs domaines respectifs. D'autre part, les commissions, gênées par le manque de précédents, n'ayant pas la notion très exacte des droits que la loi leur conférait, n'osaient se montrer trop affirmatives. Comme, de part et d'autre, on répugnait à en arriver à un conflit, on cherchait un terrain de transaction constitué par des mesures sans signification trop précise, et on se bornait à réserver l'avenir. Cependant, il s'est produit une évolution

1. Duchâtel, ministre de l'Intérieur, 3 déc. 1842.

marquée vers la reconnaissance aux commissions d'enquêtes de pouvoirs judiciaires.

Nous allons examiner brièvement cette évolution.

La première commission d'enquête fut réunie, en 1842, pour examiner les élections de Langres, de Carpentras et d'Embrun.

Elle se trouvait dans une situation tout à fait nouvelle, et avait à déterminer la procédure qu'elle suivrait ; si elle eût agi avec netteté, et, affirmant le caractère de sa juridiction, eût revendiqué le droit de recourir, à défaut de législation spéciale, aux règles indiquées par le Code de procédure civile, et, au besoin, fait trancher la question par la Chambre, il est probable, qu'elle n'eût pas éprouvé de résistances irréductibles. Mais elle manqua d'énergie, en face du mauvais vouloir du Gouvernement.

Elle avait nommé des sous-commissions ; mais, comme nous l'avons dit plus haut, elle ne put les envoyer en province et dut, dès lors, se contenter de faire entendre des témoins à Paris ; elle établit pour ceux-ci une formule d'assignation, et déclara qu'ils seraient taxés comme en matière civile.

Mais en ce qui touchait les deux points les plus importants, c'est-à-dire la contrainte et le serment, elle n'osa prendre parti, et réserva simplement la question.

Elle parut d'abord disposée à plus d'énergie à propos des dépositions des fonctionnaires ; elle avait demandé aux ministres de l'Intérieur, des Finances et

de la Justice, d'inviter leurs subordonnés à comparaître devant elle, s'ils en étaient requis. Les deux derniers firent une réponse un peu vague, déclarant que, si des congés leur étaient demandés dans ce but, ils étudieraient la question ; quant au premier, il refusa nettement, déclarant que la comparution serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs ; la commission insista cette fois, menaçant d'en référer à la Chambre.

Le ministre proposa alors une combinaison transactionnelle : il irait lui-même à la commission, *mais se ferait accompagner des sous-préfets que celle-ci désirait entendre* ; la commission répondit qu'elle ne voyait aucun inconvénient, à ce que le ministre *assistât à la déposition des fonctionnaires convoqués* ; elle réservait, au surplus, les droits de la Chambre dans l'avenir. Grâce à ce subterfuge quelque peu subtil, la difficulté était esquivée pour le moment, mais la question demeurait entière.

En 1848, deux enquêtes furent ordonnées, le 11 mai (1) et le 21 juin (2) ; elles ne soulevèrent ni l'une, ni l'autre, de difficultés ; il est intéressant de noter que, dans la seconde, une délégation fut envoyée dans l'Hérault ; les fonctionnaires convoqués comparurent devant elle, et tous les témoins entendus prêtèrent serment.

1. Elections Fayet et Des Molles.

2. Election Laissac.

En 1875, une question nouvelle se posa. Au cours d'une enquête(1), ordonnée par l'Assemblée Nationale, la commission avait réclamé communication de dossiers au garde des Sceaux, M. Tailhand, qui refusa, en déclarant qu'il n'était pas possible « de livrer les « éléments d'une instruction faite au point de vue « judiciaire à une commission, qui avait un *carac-* « *tère purement politique.* »

Ce refus présentait une certaine gravité, surtout parce qu'il déniait à la Chambre des pouvoirs judiciaires, et semblait donner à la vérification le caractère d'un acte politique.

La commission protesta avec énergie et, le 25 février 1875, elle soumit à l'Assemblée Nationale un projet de résolution ainsi conçu : « L'Assemblée Nationale invite M. le Garde des Sceaux à communiquer « à la commission d'enquête de l'élection de la Niè- « vre les dossiers réclamés par elle. »

Mais, sur ces entrefaites, M. Tailhand fut remplacé par M. Dufaure, qui accorda la communication sans aucune observation, semblant ainsi abandonner la théorie de son prédécesseur.

Au cours d'une enquête ordonnée le 25 mars 1876(2), il fut admis que l'article 221 du Code de procédure civile n'était pas applicable, et que le député

4. Election de Bourgoing.

2. Election de Mun.

enquête n'avait pas le droit d'assister à l'interrogatoire des témoins.

En 1877, à la suite des incidents du 16 mai, la Chambre nomma, le 15 novembre, une commission de 33 membres chargée, d'une façon générale, d'enquêter sur les opérations électorales des 14 et 28 octobre.

Diverses circulaires émanant des ministres de l'Intérieur, des Finances et de la Justice, déterminèrent le caractère des rapports qui deviendraient nécessaires entre les commissaires enquêteurs et les agents du Gouvernement.

Certes depuis 1843, un progrès certain s'était fait dans les esprits, et il n'était plus question d'interdire aux fonctionnaires de comparaître devant la commission d'enquête; mais la méfiance originaire n'était pas entièrement effacée, et, déguisée, à la vérité, sous des formules de courtoisie, elle réapparaît cependant dans les circulaires précitées. Avant de comparaître, les fonctionnaires devront en référer à leur supérieur hiérarchique, et ceux-ci à leur tour prendront l'avis du ministre.

La formule employée par le garde des Sceaux est intéressante à citer: « Il espère que les procureurs
« généraux sauront concilier le respect dû aux délé-
« gués d'un grand corps politique, accomplissant la
« mission qu'ils ont reçue, et les prérogatives dont
« la justice a besoin pour accomplir son œuvre so-
« ciale. » En somme, et avec des expressions diffé-

rentes, c'est toujours la même pensée qu'exprimait M. Tailhand.

La commission d'enquête avait nommé neuf sous-commissions, qui se transportèrent dans les départements, et nulle part ne rencontrèrent d'obstacles d'aucune sorte.

Partout les fonctionnaires convoqués ont comparu et, à quelques exceptions près, ont prêté serment ; il en a été de même pour les témoins cités (1).

Au cours de cette enquête une difficulté encore nouvelle et assez curieuse a, pour la première fois, surgi.

Un électeur de la Gironde, appelé comme témoin devant les commissaires enquêteurs, avait, au cours de sa déposition, apprécié avec sévérité la conduite d'un maire de l'arrondissement de Blaye. Celui-ci l'as-

1. *Rapport de la sous-commission de l'Allier.* «... Nous avons invité M. B..., procureur de la République et M. B. de H..., son substitut, à venir déposer devant nous. Ces deux magistrats ont cru devoir refuser le serment. Il faut néanmoins reconnaître, que le chef du parquet enveloppa son refus des réserves les plus respectueuses pour l'autorité de la Chambre. Il n'en est pas moins vrai, que ces deux magistrats sont les seuls fonctionnaires qui dans le département de l'Allier, aient refusé de donner à leurs déclarations la garantie du serment prêté. (Rapporteur, M. Lisbonne. Rapport déposé le 5 avril 1879).

Rapport de la sous-commission de la Somme. «... Elle (l'adélégation) a fait citer 110 témoins dont 101 ont été entendus, sous la foi du serment, 6 se sont excusés ; 3 n'ont pas répondu à la citation qui leur avait été adressée.... (Rapporteur, M. Lelièvre. Rapport déposé le 5 avril 1879.)

signa devant le tribunal correctionnel. Il est de principe que le témoin bénéficie d'une immunité spéciale et, en dehors de l'hypothèse d'un faux témoignage, ne puisse être poursuivi à l'occasion de sa déposition. Les témoins cités devant une commission d'enquête devaient-ils bénéficier de cette prérogative?

A cette question, et par un jugement en date du 21 mars 1878, le tribunal correctionnel répondit par la négative : «... Attendu, disait-il, que la qualité de « témoin ne peut être conférée que par l'autorité à « qui la loi a donné le pouvoir de le faire; que c'est « l'autorité judiciaire seule, qui est investie de ce « pouvoir ; qu'à la vérité, le droit de vérification, « dont les Chambres sont investies, implique le droit « de s'éclairer, de se renseigner, et, par suite celui « de déléguer à des commissaires d'enquêtes l'exercice de ce droit ; mais qu'il ne s'ensuit pas de là « que ces commissions soient revêtues de l'autorité « spéciale que la loi donne à la justice seule, qu'elle « soit civile, criminelle, militaire ou administrative, « de conférer aux personnes, dont elle reçoit les « déclarations, le caractère légal de témoins; qu'en « l'absence d'une loi précise, régulièrement votée et « promulguée, qui accorde ce droit aux commissions « d'enquêtes, on doit le considérer, quels que soient « les précédents plus ou moins applicables qu'on « puisse invoquer, comme une prérogative de l'autorité judiciaire.... »

La Cour de Bordeaux confirma ce jugement, dont elle adopta à peu près, les motifs (1). Cette décision ne fut pas acceptée sans protestations par la doctrine, et elle a donné lieu à des critiques, que nous allons examiner un peu plus loin.

Depuis cette époque, les enquêtes, très rares du reste, qui ont eu lieu, n'ont donné naissance à aucune difficulté.

En résumé, la jurisprudence et les usages en cette matière se présentent ainsi : Les commissions d'enquête ont le droit de nommer des sous-commissions, qui peuvent se livrer à des investigations sur tous les points du territoire ; — la Commission a le droit d'exiger du Gouvernement la communication de tout dossier, même judiciaire, se rapportant à l'enquête ; — les fonctionnaires convoqués doivent comparaître ; — les témoins prêtent, en général, serment et sont, de ce chef, soumis en cas de faux témoignage à telle peine que de droit ; — le point de savoir s'il faut de tous points assimiler ces témoins aux témoins judiciaires, notamment en ce qui concerne la contrainte, l'irresponsabilité, et le droit à une protection spéciale, demeure controversé et quelques tribunaux ont adopté la négative...

Cette dernière question est, en théorie, la plus im-

1. Arrêt du 26 juillet 1878. Sirey, 78.II. 225.

portante, puisqu'elle se confond avec celle des pouvoirs judiciaires attribués à la Chambre ; aussi convient-il d'en dire quelques mots.

Entre le système de la Cour de Bordeaux, et celui que nous adopterons, et qui tend à considérer les personnes entendues par la Commission d'enquête comme des témoins, dans le sens étendu et juridique du mot, il en a été formulé un troisième, dans une note publiée sous l'arrêt précité dans le recueil de Sirey, et signée J. E. L. Cette note adopte une conception intermédiaire: elle n'admet pas que les témoins d'enquête puissent être contraints à comparaître, ni qu'il faille leur appliquer le bénéfice de l'article 6, § 2 de la loi du 25 mars 1822, qui les protégerait d'une façon particulière contre les outrages ; en revanche, elle leur reconnaît l'immunité, que les décisions précitées leur refusaient.

Elle base cette solution sur le paragraphe 2 de l'article 367 du Code pénal de 1810, qui mettait à l'abri de toute poursuite « ceux qui, par la nature de leurs « fonctions ou *de leurs devoirs*, avaient publié des « faits diffamatoires ».

Bien que cet article ait été abrogé, la prescription qu'il contenait présentait un tel caractère d'équité et de raison, qu'elle doit être considérée comme lui ayant survécu: il ne saurait y avoir de délit dans *l'accomplissement d'un devoir*.

« Est-ce un devoir pour les personnes, qui ont été

« mêlées aux opérations électorales, de venir dépo-
« ser devant une commission d'enquête instituée
« par la Chambre, pour préparer le jugement qu'elle
« doit rendre sur la validité de l'élection ? On ne
« saurait répondre d'une façon absolument négative.
« La Chambre est juge. Elle doit avoir un moyen de
« s'éclairer. Comment ? Si ce n'est au moyen de té-
« moignages. La juridiction confiée par la loi à la
« Chambre appelle un pouvoir d'investigation, et doit
« correspondre à *un devoir*, pour les particuliers
« instruits des faits à apprécier, de lui dire la vérité.
«

« Les élections sont, dans la vie d'un peuple
« libre le moment où les particuliers doivent, loin
« de se réduire à un rôle passif et isolé, prendre
« souci des intérêts généraux, déjouer les menées
« déloyales...

« ... La Chambre, juge de l'élection, procède régu-
« lièrement à une enquête. Comment sera-t-elle éclai-
« rée, si les dépositions faites devant ses commis-
« saires exposent ceux qui les font, alors même que
« leur sincérité et leur vérité ne sont pas contesta-
« bles, à des dommages-intérêts et à des peines ? Les
« audacieux parleront ; les timides s'abstiendront ; la
« vérité n'apparaîtra pas. N'y a-t-il pas contradiction
« à reconnaître à la Chambre le droit de se rensei-
« gner et à lui refuser le droit de conférer aux per-
« sonnes qu'elle interroge le caractère légal de té-

« moins?... Qu'il faille une loi spéciale pour qu'une
« commission de la Chambre puisse contraindre,
« même des particuliers, à venir devant elle subir
« un interrogatoire, soit, nous le concédons, mais il
« n'est pas nécessaire d'attendre une loi spéciale et
« formelle, pour mettre à l'abri de toutes poursuites
« celui qui sincèrement, modérément, informe la
« Chambre de faits qu'elle a besoin de connaître,
« pour exercer un pouvoir dont la loi l'investit. La
« légalité du pouvoir de la Chambre se communique
« à la conduite des personnes, qui fournissent à ce
« pouvoir légal le moyen de s'exercer... »

Mais, ainsi que nous l'avons dit, le distingué rédacteur de la note ne pousse pas l'assimilation plus loin ; il n'étend pas aux témoins d'enquêtes la protection édictée par la loi du 25 mars 1822. Cette restriction est à ses yeux une conséquence du principe de la non-contrainte admis par lui.

... « La loi devait prendre sous sa protection spéciale celui qu'elle contraint à venir devant la justice, pour lui servir d'auxiliaire, celui de qui elle exige toute la vérité, même sur les actes les plus secrets ou les plus honteux de la vie d'autrui. Le témoin qui comparait devant une commission de la Chambre, spontanément, ou tout au moins librement, qui est à peu près laissé juge de ce qu'il doit dire, n'est pas dans une situation identique à celle du témoin judiciaire... Il y a une différence

« entre l'irresponsabilité du témoignage et la pénalité de l'outrage aux témoins... »

Il ne nous semble pas que cette distinction soit fondée, ni en droit, ni en fait. Si la logique d'un raisonnement rigoureux peut, en l'absence de tout texte précis, nous conduire à accepter *l'immunité*, elle doit nous déterminer également à admettre l'application de la loi de 1822. Les deux dispositions, en effet, sont analogues, et se complètent l'une l'autre. Toutes les deux défendent le témoin contre les colères provoquées par son témoignage ; ces colères peuvent se traduire de deux manières : soit par une attaque devant les tribunaux, soit par des violences ou des outrages ; si la protection se justifie dans un cas, elle doit également se justifier dans l'autre.

Mais nous allons plus loin, et nous estimons qu'il faut décider également, que les personnes convoquées par la Commission d'enquête seront contraintes à se présenter.

Pour le soutenir, nous emprunterons des arguments à la note elle-même : « *N'y a-t-il pas contradiction, dit-elle, à reconnaître à la Chambre le droit de se renseigner et à lui refuser le droit de conférer aux personnes qu'elle interroge le caractère légal de témoins ?* » Cette remarque est évidemment juste, mais pourquoi ne pas en pousser les conséquences jusqu'au bout et ne pas reconnaître à ce caractère légal ses pleins effets ?

Pour justifier son système, l'auteur de la note écrit que, si l'immunité n'existe pas, *les audacieux parleront, les timides s'abstiendront et la vérité n'apparaîtra pas*. Mais n'en sera-t-il pas de même, si les témoins, protégés contre les poursuites correctionnelles, ne le sont pas contre la violence, ou si même on ne les contraint à comparaître. Il n'y aura à se présenter spontanément ou librement à la barre du tribunal électoral, que les citoyens engagés dans la lutte, qui, se préoccuperont plutôt de défendre leur candidat, que d'apporter un témoignage sincère.

Au lendemain d'une période électorale agitée, les hommes susceptibles de fournir au juge les éléments les plus sérieux d'appréciation sont naturellement ceux demeurés en dehors de la bataille, parce que, seuls, ils seront absolument impartiaux. Or ce seront presque toujours des personnes paisibles qui, par indifférence ou par peur de compromettre leur tranquillité, s'abstiendront et ne viendront déposer que si elles y sont légalement contraintes.

La note ne s'explique pas nettement sur le serment; c'est là cependant une question importante, puisque, d'après l'arrêt de la Cour de Bordeaux, c'est le serment, qui caractérise le témoin judiciaire, et que, d'autre part, il n'est jamais aussi nécessaire qu'en matière d'enquêtes électorales. Dans un procès de droit commun, en effet, la plupart des hommes apporteraient

des témoignages sincères et désintéressés, alors même qu'ils n'y seraient pas contraints par la solennité de l'affirmation et la perspective de pénalités. Mais la passion politique trouble souvent la conscience des plus honnêtes, et l'on voit parfois de très braves gens, incapables, d'une façon générale, de faire tort à personne, ou de se rendre par leur témoignage complices d'une mauvaise action, ne pas reculer cependant, en matière d'élections, devant les fraudes les plus répréhensibles. C'est surtout vis-à-vis d'eux, que le serment présentera son utilité, car, disposés peut-être à faire une fausse déclaration, ils n'iront cependant pas jusqu'à prêter un faux serment, et à s'exposer ainsi à des poursuites en faux-témoignage.

Si l'on n'exige pas le serment, en y ajoutant toutes les garanties établies par le Code de procédure, il n'y a qu'à supprimer les enquêtes, qui ne seraient plus qu'un simulacre inutile et dangereux. Les commissaires, en effet, n'entendraient que des témoignages tronqués et partiels, qui ne feraient qu'augmenter les chances d'erreur.

Nous ne croyons donc pas, qu'en cette matière, il soit possible, ni en fait, ni en droit, de procéder par distinction, et de créer ainsi des sortes de demi-témoins : ou bien il faut refuser aux personnes entendues par la commission d'enquête toutes les prérogatives légales, ou bien il faut les leur accorder toutes et les assimiler de tous points aux témoins judiciaires.

Cette dernière solution est seule rationnelle et pratique, et nous n'hésitons pas à l'adopter ; elle n'est pas basée seulement sur la logique des principes, mais encore elle est en conformité avec l'article 10 de la loi de 1875. Nous avons établi que cet article, en déclarant que la Chambre était juge de l'élection de ses membres, avait pour but de la contraindre à se conformer à la lettre de la loi, et de la soumettre, à ce point de vue, à toutes les obligations imposées aux tribunaux ordinaires ; il est naturel qu'il l'ait investie des droits conférés à ces derniers.

En décider autrement, ce serait violer les principes généraux du droit, compromettre la sincérité des manifestations électorales et attenter à la dignité de la Chambre à laquelle on retirerait, à l'occasion de la vérification des pouvoirs de ses membres, la souveraineté législative, sous prétexte qu'elle est devenue, en la circonstance, un corps judiciaire, tout en lui refusant des pouvoirs judiciaires, sous prétexte qu'elle est restée Chambre législative.

CHAPITRE VI

Situation des députés non vérifiés. — Considérations générales. — Bref historique de la question. — Système actuel. — Exceptions à la règle du plein exercice provisoire. — Interdiction aux députés non vérifiés de voter à propos de leur élection. — Le droit de proposition refusé aux députés non vérifiés. — Le droit de vote refusé aux ajournés. — Caractère inconstitutionnel de ces limitations. — La situation des députés non vérifiés au regard de l'indemnité parlementaire. — Caractère général du système français.

La situation du député, entre le moment où la commission de recensement a proclamé son élection et l'époque de sa validation ou de son invalidation, a varié successivement, suivant les différentes assemblées. Ces variations et ces incertitudes, comme du reste toutes celles que nous avons rencontrées jusqu'ici, s'expliquent par la persistance de la conception ancienne de la représentation politique et de la vérification des pouvoirs.

Si, en effet, nous considérons que celle-ci se rapproche de l'opération par laquelle des mandataires destinés à discuter ensemble contrôlent leurs pouvoirs respectifs, il est certain que, tant qu'elle n'aura pas été accomplie, les députés seront incapables de faire aucun acte valable, ou tout au moins ne devront être considérés comme élus que sous la condition que la régularité de l'élection sera vérifiée par la Chambre (1). Mais si le mandat était postérieurement reconnu nul, ou si, en d'autres termes, la condition résolutoire venait à produire son effet, l'invalidation devrait rétroagir ; le candidat proclamé serait considéré comme n'ayant jamais été député, et tous les actes accomplis par lui devraient être tenus pour nuls. Comme il n'est pas pratiquement possible de revenir sur les résultats d'un vote acquis, la logique commanderait donc de refuser le droit de vote aux députés non vérifiés,

Si, au contraire, nous admettons que l'élu n'est pas le représentant de ses électeurs dans le sens juridique du mot, que ceux-ci ne font que le choisir, tandis qu'il reçoit ses pouvoirs de la *souveraineté*

1. « ...Considérant que le mandat législatif est conféré aux députés « sous la condition que sa régularité sera vérifiée par la Chambre ; « que c'est là une condition, résolutoire, mais non une condition suspensive, et que le mandat doit produire ses pleins effets, tant que « la condition, résolutoire, n'est pas accomplie. »

(Arrêté de la Chambre des députés des 13 et 25 juin 1878.)

nationale objective, c'est-à-dire de la Constitution, la situation va se présenter sous un tout autre aspect (1).

A l'instant même, où le bureau de recensement a proclamé les élus, ceux-ci sont investis par les lois constitutionnelles de leurs attributions ; cette investiture leur sera enlevée, si plus tard leur élection est reconnue frauduleuse ; mais, jusque-là, ils détiendront la plénitude de leur puissance législative, et pourront valablement accomplir tous les actes que celle-ci comporte.

Cette seconde conception se justifie, non seulement par le raisonnement théorique qui précède, mais encore par ses avantages pratiques. Si on ne l'adoptait pas, en effet, il arriverait que certains collèges électoraux, pendant un temps qui parfois pourrait être long, se trouveraient privés d'une participation effective à la gestion des affaires publiques ; il y aurait là quelque chose d'illogique et de contraire, non seulement à l'esprit, mais encore à la lettre même de notre constitution. Aussi, et par la force même des choses, on est arrivé à accorder aux députés non vérifiés au moins la partie la plus importante de leurs attributions normales ; mais cela ne s'est fait que progressivement.

1. Orlando. Fondement juridique de la représentation nationale, *Revue de droit public*, Janvier 1895.

Aux États Généraux de 1789, les députés ne pouvaient prendre séance avant d'avoir été vérifiés.

La loi du 15 mars 1791 adopta le principe absolument contraire, et décida que l'exercice provisoire demeurerait acquis, même à ceux dont « l'élection était attaquée » (1).

La Restauration et la Monarchie de Juillet se fixèrent à un système intermédiaire. Théoriquement les deux Assemblées eussent volontiers admis, que l'on refusât, d'une façon absolue, le droit de vote aux députés non vérifiés. Mais elles se trouvaient en présence d'une nécessité de fait : les premières validations devaient évidemment être prononcées par des députés non validés ; dès lors, la logique, ainsi que le principe de l'égalité entre les élus, exigeaient que l'on permit à tous de prendre part aux opérations de vérification ; exception cependant était faite pour ceux dont l'admission avait été ajournée ; cependant les députés non vérifiés ne pouvaient prendre part à l'élection du bureau définitif, et quant aux élus des élections partielles, ils ne pouvaient voter, dans les bureaux ou en séance, qu'après leur admission.

La Constituante et la Législative de 1848 et de 1849 admirent à peu près le même principe, dont la rigueur fut cependant légèrement adoucie. Une première décision, du 5 mai 1848, déclara que tous les repré-

1. Art. 9.

sentants pourraient prendre part à l'élection du bureau définitif, et une seconde du 1^{er} juin 1849 reproduisit même règle, en y ajoutant la faculté pour les députés non vérifiés de faire partie des commissions ; le droit général de vote leur demeurerait cependant refusé.

Le décret qui réglait le mécanisme du Corps législatif ne contient sur ce point aucune précision ; l'usage s'établit d'admettre les députés non vérifiés à voter jusqu'à la constitution du bureau définitif. Le 10 juillet 1869, ils furent autorisés à prendre part aux votes, même après cette constitution, et le règlement du 2 février 1870 adopta la même règle.

L'Assemblée nationale de 1871 n'élabora pas de règlement particulier, et se borna à reprendre à peu de choses près celui de 1849, qui ne permettait pas aux députés non vérifiés de prendre part aux votes après l'élection du bureau définitif. Mais les circonstances étaient pressantes, et l'on ne pouvait s'occuper immédiatement des opérations électorales. Aussi l'Assemblée décida-t-elle : « Qu'à cause des votes spéciaux, considérables, immédiats, qui devaient être émis par elle, ses membres nommés aux élections générales seraient considérés comme validés dès leur arrivée à Bordeaux (1). » La question est aujourd'hui réglée par l'article 6 du règlement de la Chambre et par les articles 9 et 10 du règlement du Sénat,

1. Déclaration de M. Margain. Séance du 7 novembr 1878.

qui sont ainsi conçus : Art. 6 : « Les députés, dont
« les pouvoirs n'ont pas encore été validés, peuvent
« prendre part aux délibérations et aux votes. Tou-
« tefois, le droit de voter est suspendu pour tout
« député, dont l'admission a été ajournée par décision
« de la Chambre. Les députés non validés ne votent
« sur leur admission, ni dans les bureaux ni en as-
« semblée générale. Ils ne peuvent déposer aucune
« proposition de loi. »

Art. 9. — « Les sénateurs, dont les pouvoirs n'ont
« pas encore été vérifiés, peuvent prendre part aux
« délibérations et aux votes du Sénat. »

Art. 10. — « Le droit de prendre part aux votes du
« Sénat est suspendu pour tout membre, dont l'ad-
« mission a été ajournée. Tout sénateur, dont l'élec-
« tion est contestée, ne peut ni dans le bureau, ni
« en séance du Sénat, prendre part au vote sur la
« validation de cette élection. »

En somme, le système actuel admet pour les députés non vérifiés le plein exercice de leurs droits, à trois exceptions près : 1° interdiction à un député de voter sur sa propre admission ; 2° interdiction à un député non vérifié de déposer une proposition de loi ; 3° suppression du droit de vote pour les députés ajournés, qui conservent cependant le droit de prendre part aux discussions (1).

1. En 1876 M. de Mun soumis à l'enquête (25 mars 1875) prit cependant une part importante à la discussion sur la collation des grades.

La première de ces dérogations se justifie d'elle-même, sans qu'il soit besoin d'insister davantage. Remarquons qu'il ne s'agit pas ici d'une manifestation du pouvoir législatif que l'élu proclamé tient de la Constitution, mais d'un pouvoir exceptionnel de juridiction, dont la nature même interdit à celui qui l'exerce d'être à la fois juge et partie.

La seconde et la troisième exceptions posent un problème intéressant de droit constitutionnel. Elles constituent l'une et l'autre une restriction de la fonction législative; or, celle-ci est *une*, et on comprend difficilement qu'elle puisse être morcelée: ou bien un député a le plein exercice de ses prérogatives, et, alors, il propose, vote, discute, ou bien il en est privé et, en pareil cas, il ne doit pouvoir rien faire. Entre ces deux termes normaux, on ne peut pas concevoir de situation intermédiaire. Or le député non vérifié peut voter et discuter et non pas proposer, et l'ajourné conserve le droit de discussion, mais perd celui de proposition et de vote. L'autorité qui a édicté ces interdictions, c'est-à-dire chacune des deux Chambres élaborant son règlement, en avait-elle bien le droit?

C'est un principe général, que toutes les assemblées sont maîtresses d'établir, comme il leur convient, les conditions de leur fonctionnement intérieur; mais il est superflu d'observer qu'elles ne sauraient, par un exercice abusif de cette faculté, se sous-

traire à l'application d'une disposition légale, et obtenir indirectement un résultat, qu'elles ne pourraient directement réaliser.

Or, la Constitution assure à tous les collèges électoraux une représentation permanente, et à tous les députés le droit de vote. Ce droit, qui constitue le pivot de l'organisme politique, doit être considéré comme intangible. Si cette règle n'est pas écrite en termes exprès dans les lois constitutionnelles, elle découle évidemment de leur esprit, et présente un tel caractère d'évidence, que nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'insister davantage sur ce point.

La loi elle-même serait impuissante à priver un membre de l'une ou l'autre Chambre de tout ou partie de ses attributions législatives ; elle pourrait, sans doute en établissant une incapacité nouvelle, lui enlever indirectement ses droits politiques ; il cesserait alors d'être député ou sénateur ; mais, tant qu'il conserve ce titre, il doit conserver également l'intégralité des prérogatives qui y sont attachées. Le frapper à cet égard d'une déchéance totale ou partielle, ce serait porter atteinte, non pas seulement à ses propres droits, mais à ceux d'une circonscription, qui cesserait d'être intégralement représentée. Ce seraient, non seulement l'équité et la logique, mais encore le pacte constitutionnel, qui se trouveraient ainsi violés.

Or, ce qu'une loi ne saurait faire, le règlement le peut encore moins ; c'est cependant à quoi il arrive,

en établissant des incapacités partielles à l'encontre des députés non vérifiés ou ajournés. Il ne s'agit pas, pour l'instant, de savoir dans quelle mesure celles-ci peuvent être justifiées, mais simplement, si elles sont légales ou, pour mieux dire, constitutionnelles. Or, à cette question, il faut évidemment répondre par la négative.

Sans doute, les Chambres, en matière disciplinaire, prennent des mesures conduisant à des résultats analogues (1) et s'attribuent, par voie réglementaire, le droit de suspendre l'exercice des fonctions d'un de leurs membres pendant quinze ou trente séances. On ne saurait tirer de là un argument d'analogie, car, c'est d'une façon générale, que nous déniions au règlement la faculté d'enlever à un élu des attributions, qu'il tient de la Constitution, et dont il ne pourrait être privé, qu'en vertu d'un texte constitutionnel. Il est superflu d'insister sur les dangers que présente, et les abus auxquels pourrait éventuellement conduire le pouvoir exorbitant auquel prétendent les Chambres.

Nous n'avons pas à parler ici de l'usage abusif, que

1. Art. 125. — La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de la Chambre et de paraître dans le palais législatif, jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance qui suivra celle où la mesure a été prononcée.

... Lorsque la censure avec exclusion temporaire est de nouveau appliquée à un député dans le cours de la même session, l'exclusion s'étend à trente séances...

l'on pourrait faire d'un pouvoir disciplinaire susceptible d'être développé à l'extrême, en vue d'exclure, pour une période plus ou moins longue, un ou plusieurs députés, qui déplairaient à la majorité, ou même une partie importante de la minorité ; mais, en ne considérant que l'hypothèse qui nous intéresse, il est facile d'apercevoir les mêmes inconvénients, sinon peut-être des inconvénients plus considérables.

En effet, la majorité pourra toujours ajourner ou enquêter un adversaire gênant, et, comme l'enquête peut durer un temps indéterminé, l'ajournement et l'incapacité pourront se prolonger longtemps. Dans ce cas, il est vrai, il y a un évident abus de pouvoir, mais on peut objecter que, comme il ne saurait être commis que par la majorité, celle-ci n'en sera que fortifiée, et qu'en fin de compte, le résultat du vote ne subira pas de modifications.

Laissons donc de côté l'hypothèse d'une manœuvre déloyale, et supposons une quinzaine de députés soumis à l'enquête, en dehors même de toute préoccupation politique, dans une assemblée où les partis sont presque égaux en nombre ; sur ces entrefaites survient un vote important : il s'agit de paix ou de guerre, de transformer la situation économique ou sociale du pays, ou bien encore de prendre l'initiative d'une révision ; or, par le fait des ajournements, il pourra arriver que la représentation politique soit faussée, la volonté nationale travestie, et que la nation

soit conduite, par une décision anti-constitutionnelle, dans une voie, où elle ne voulait réellement pas s'engager. On ne saurait dire qu'il y ait là une impossibilité de fait ou même une exagération, quand on sait, que le principe de l'adoption de la forme républicaine a été voté par l'Assemblée Nationale à une voix de majorité. Est-il admissible, qu'un tel résultat puisse être atteint par suite de l'établissement d'une disposition réglementaire ?

Mais dira-t-on, la Constitution, qui attribue aux Chambres le vérification de l'élection de leurs membres, ne leur accorde-t-elle pas, par voie de conséquence, la faculté de faire tous les actes et de prendre toutes les décisions relatives à cette vérification. Nous le concédons, sans peine, et nous avons, en effet, tiré de cette idée toutes les suites qu'elle nous a paru comporter. Mais cela n'est vrai, bien entendu, qu'en ce qui touche les opérations nécessaires pour juger, en toute connaissance de cause, des contestations électorales, et on ne saurait en inférer le pouvoir de régler arbitrairement la situation des députés non vérifiés. Le premier cas est une question de procédure, le second une question de droit public et constitutionnel.

Le système admis par la Chambre, inconstitutionnel en soi, se justifie-t-il au moins par des considérations de pratique ? Peut-être pourra-t-on alléguer, qu'il est difficile d'admettre qu'un membre d'une

Chambre, qui est menacé de n'en plus faire partie demain, soit admis à déposer une proposition à la discussion de laquelle il est possible qu'il ne puisse assister. Juridiquement l'objection n'est pas fondée, car tant que l'invalidation n'est pas prononcée, l'élection doit être présumée régulière et le candidat proclamé considéré comme élu et jouir de toutes les attributions attachées à sa fonction. En pratique, où serait le mal, si un député venait à être invalidé, après avoir déposé une proposition ; si celle-ci est intéressante, en effet, il ne manquera pas de ses collègues pour la reprendre.

N'y a-t-il pas, au surplus, contradiction à interdire à quelqu'un de proposer, et à lui permettre de voter, et de discuter. Comment pourra-t-il combattre ou critiquer un projet, s'il ne peut lui opposer un contre-projet ou le modifier par un amendement ? Comment pourra-t-il voter utilement, si, aux propositions qui lui sont soumises, et dont il peut se faire qu'aucune ne corresponde à son opinion, il n'a pas la faculté d'ajouter une proposition nouvelle ?

La question se pose sous un aspect plus délicat encore, à propos de l'ajournement et de ses conséquences réglementaires. L'ajournement, nous le savons, est la mesure prise par la Chambre qui, insuffisamment éclairée, retarde *l'admission* d'un député jusqu'à ce que des renseignements complémentaires lui aient été fournis, soit par une enquête, soit autre-

ment. On ne peut pas considérer un député comme ajourné, lorsque c'est simplement *la discussion* du rapport qui a été renvoyée à une date ultérieure.

Il est difficile de voir les motifs d'une différence à établir entre les députés simplement contestés ou ceux dont l'admission a été ajournée; une telle mesure ne saurait, en aucun cas, entraîner pour ces derniers une déchéance, et juridiquement elle ne crée même pas à leur égard une présomption défavorable; elle signifie simplement, que la preuve des faits allégués par les protestataires n'est pas faite, et l'on ne saurait, à aucun point de vue, lui donner, non seulement, en droit, mais encore en fait, le caractère d'une demi-invalidation.

Du reste n'y a-t-il pas une contradiction aussi choquante, et moins justifiable, peut-être, que celle que nous avons constatée plus haut, à traiter les députés ajournés en suspects, et cependant à leur laisser le droit de parler du haut de la tribune parlementaire à l'Assemblée et au pays, à leur refuser le droit de voter eux-mêmes, tout en leur permettant de déterminer, en se mêlant à la discussion, le vote de la Chambre (1).

Les règlements des anciennes assemblées déclaraient que le paiement de l'indemnité parlementaire serait suspendu pour tout le monde jusqu'à la véri-

1. Voir p. 94 le cas cité de M. de Mun.

fication, et que les députés invalidés n'y auraient aucun droit (1). Cependant un arrêté du président du Corps législatif, en date du 13 juillet 1869, avait décidé qu'une somme de 2.500 francs représentant un mois d'indemnité serait, à titre exceptionnel, et seulement pour la session extraordinaire de 1869, payée à chaque député admis ou non (2). Devant l'Assemblée Nationale, la question se présenta sous une forme un peu différente. Nous savons que les députés non validés avaient été, par suite des circonstances, admis à voter, et il était logique de leur accorder dès lors le droit à indemnité; c'est ce que décida en effet la commission de comptabilité... « Considérant que « l'article 5 du règlement provisoire décrète, que les « députés vérifiés auront seuls droit à l'indemnité, mais « que cette disposition offre un lien de connexité évident avec l'article 8 du même règlement, aux termes duquel les députés non vérifiés ne sont pas « admis à participer aux votes de l'Assemblée; que « l'Assemblée, ayant autorisé les députés non validés, « à voter sur la question de paix ou de guerre, les a « considérés comme députés, au moins provisoire-

1. André Baron. *Du Caractère juridique de l'indemnité parlementaire*, p. 108 et suivantes.

2. Le sénatus-consulte de 1852 accordait aux députés une allocation mensuelle de 2,500 francs pendant la durée des sessions; en 1866 on alloua une indemnité fixe de 12,500 francs pendant la session ordinaire, tandis que l'indemnité mensuelle était conservée pour la session extraordinaire.

« ment, et a, dès lors, renoncé aux dispositions du
« règlement qui les concernaient, la Commission est
« d'avis que l'indemnité doit être payéeaux députés
« ajournés, et même invalidés, jusqu'au jour de l'ajour-
« nement et même de l'invalidation (1) ».

Cette mesure n'était pas applicable aux élections partielles (2), aussi les députés nommés après 1871, et ensuite invalidés, n'ont-ils pas été indemnisés (3). Le 29 avril 1878, l'amiral Touchard présenta un projet de résolution tendant à attribuer l'indemnité législative même aux députés dont l'élection avait été annulée. Ce projet fut renvoyé à une commission, dont le rapporteur M. de Sonnier, conclut au rejet (3) en se basant sur la théorie du mandat.

Au début de la discussion qui s'engagea, le 5 juin 1879, sur les conclusions de ce rapport, M. le baron Larrey fit prononcer le renvoi de la proposition au

1. 11 mars 1871.

2. Déclarations de M. Margaine. Séance du 6 novembre 1878.

3. « ... En prononçant l'admission d'un député, elle (la Chambre) ne
« lui confère pas une qualité nouvelle, elle reconnaît simplement la
« validité de son mandat, elle constate le droit, elle ne le crée pas.
« Les mots vérification des pouvoirs expriment parfaitement le carac-
« tère de l'opération. L'élection est-elle validée, l'élu a été député de-
« puis le jour du scrutin. Est-elle annulée, celui qui avait été à tort
« proclamé député ne l'a jamais été; il n'aurait pas le droit de pren-
« dre le titre d'ancien député. — Comment serait-il possible de lui
« attribuer une indemnité attachée à une qualité qu'il n'aurait jamais
« eue. »

Séance du 24 mai 1878.

bureau. Devant celui-ci s'engagea un débat assez confus, à la suite duquel il fut décidé, qu'il serait fait application aux députés invalidés de l'article 43 du règlement, ce qui revenait à reconnaître leur droit à indemnité (1). Cette solution est pleinement conforme aux principes généraux et en parfaite harmonie avec le caractère des fonctions législatives, tel que nous l'avons défini plus haut.

Mais on n'en saurait dire autant des considérants sur lesquels elle s'appuie : « Considérant, est-il dit, « que le mandat législatif est conféré aux députés, « sous la condition que sa régularité sera vérifiée « par la Chambre ; que c'est là une condition réso- « lutoire, mais non pas une condition suspensive ; et « que le mandat doit produire tous ses effets, tant « que la condition résolutoire n'est pas accomplie ; — « considérant, qu'aux termes du premier paragraphe « de l'article 6 du règlement de la Chambre, les dé- « putés, dont les pouvoirs n'ont pas encore été vali- « dés, peuvent prendre part aux délibérations et aux « votes ; — considérant qu'il n'est pas logique d'enle- « ver à ces mêmes députés la jouissance de l'indem- « nité affectée par la loi à l'exercice du mandat légis-

1. Art. 2. — Il sera fait application aux députés dont l'élection viendrait à être annulée du premier paragraphe de l'article 43 du règlement, qui porte que les droits d'un député à la jouissance de l'indemnité législative s'éteignent à partir du lendemain de la cessation de ses pouvoirs (Arrêté du bureau de la Chambre des 13, 25 juin 1879).

« latif; que leur vote restant acquis en cas d'invalidation
« ultérieure, dans les scrutins auxquels ils ont pris
« part, il est naturel qu'ils restent également déten-
« teurs de la portion d'indemnité correspondant à la
« durée du temps pendant lequel ils ont siégé. »

Il est à peine besoin de faire observer, que l'argument tiré du caractère de la condition résolutoire va absolument à l'encontre de son but. Lorsque cette condition se produit, en effet, elle opère la révocation de l'obligation, et remet les choses dans le même état, que si cette obligation n'avait jamais existé; il faudrait donc dire que, dans cette hypothèse, le candidat proclamé et invalidé sera réputé n'avoir jamais été élu, et n'aura droit à aucune indemnité pour le temps pendant lequel il aura indûment siégé.

En réalité, la décision du bureau de la Chambre demeure inexplicable et inadmissible, si l'on veut définir la situation du député par l'existence d'un mandat véritable, analogue à celui du droit civil; elle se légitime au contraire par voie d'évidence, si l'on considère, comme nous l'avons admis au début de ce chapitre, qu'il remplit une fonction publique, qui lui est enlevée par l'invalidation, mais sans que celle-ci puisse lui faire perdre son droit à une rémunération.

C'est bien, du reste, un peu ce qu'admet indirectement le second considérant, qui établit une corrélation entre le droit au vote et le droit à indemnité; mais il aboutit à une contradiction, car la logique

voudrait alors que l'on refusât l'allocation aux députés ajournés, qui ne votent pas, et cependant l'article 2 de l'arrêté précité n'établit aucune exception à leur préjudice.

Le Sénat n'a pas suivi l'exemple de la Chambre, de telle sorte que les sénateurs invalidés n'ont droit à aucune indemnité ; il y a là une nouvelle contradiction à ajouter à toutes celles que nous avons déjà rencontrées.

Mais ces contradictions, ainsi que nous l'avons constaté, au début de ce travail, s'expliquent par ce fait, que les assemblées successives ont passé, par une progression inconsciente, de la théorie du mandat à la théorie de la fonction, et que la première a laissé des traces, qui se combinent avec l'influence de la seconde. Il y a là une évolution, qui n'est point encore terminée, mais touche à son terme, et alors l'harmonie sera rétablie dans notre droit constitutionnel, et spécialement dans l'organisation du contentieux électoral politique.

*
* *

Nous connaissons maintenant, dans ses grandes lignes, le système français de la vérification des pouvoirs, et nous avons insisté spécialement sur les points qui nous ont paru comporter des observations ou des critiques. Nous avons relevé, sans doute, des obscurités et parfois même quelques incohérences ;

mais ces vices proviennent, non pas du système lui-même, mais au contraire, de ce qu'il n'a pas été franchement appliqué, de telle sorte que la procédure de vérification n'est pas le développement logique d'un principe fondamental nettement formulé, mais doit sa formation aux tâtonnements de la pratique. Les progrès déjà accomplis nous permettent d'espérer que ces vices disparaîtront peu à peu, et un bien petit effort suffirait pour les faire disparaître immédiatement.

Mais ce qui semble surtout se dégager de notre examen, c'est que les décisions, que nous avons énumérées, souvent contradictoires, procédant de conceptions théoriques confuses, présentent cependant un caractère commun, c'est qu'elles ont toujours tendu à augmenter les garanties d'impartialité et de sincérité dans le contrôle des opérations électorales. C'est là une constatation, qu'il était utile de faire, avant de comparer le système français à ceux qu'on lui oppose, et d'examiner les reproches qui lui ont été adressés.

DEUXIÈME PARTIE

CRITIQUE DU RÉGIME DE VERIFICATION DES POUVOIRS PAR LES CHAMBRES, ET COMPA- RAISON AVEC LE SYSTÈME DE LA VÉRIFICA- TION JUDICIAIRE.

CHAPITRE VII

La vérification des pouvoirs en Angleterre. —
Les luttes entre la Couronne et la Chambre des
Communes. — Les mœurs électorales et les
abus du droit de vérification parlementaire. —
Le Grenville Act. — La réforme de 1839. —
L'act de 1868. — L'opinion des magistrats. —
Fâcheux incidents.

Le régime français de la vérification des pouvoirs,
tel que nous venons de l'exposer dans ses grandes
lignes, donne lieu, nous devons le reconnaître, à d'as-
sez nombreuses critiques ; la plupart de celles-ci ten-
dent à lui substituer le système de la vérification ju-

diciaire, et s'inspirent de l'exemple de l'Angleterre, où cette substitution a été opérée (1).

Aussi croyons-nous utile, avant d'aller plus loin, d'examiner brièvement les raisons qui ont provoqué la réforme de 1868, ainsi que le fonctionnement de l'organisation nouvelle et les résultats qu'elle a produits (2).

Nous pourrons ensuite plus utilement rechercher, s'il convient que nous imitions l'exemple de nos voisins.

M. de Franqueville, dans son ouvrage sur *le Gouvernement et le Parlement Britanniques* (3), remarque que, dans les temps anciens, à cause sans doute de la courte durée des sessions, qui rendait à peu près impossible l'examen de la validité des élections, les contestations électorales étaient extrêmement rares.

Elles se présentaient sous forme de *pétitions* adres-

1. Le Canada (acte du 6 mai 1874), la Bulgarie (art. 102 du décret du 25 août 1882), le Japon (ordonnance du 11 février 1889) confient également au pouvoir judiciaire le contentieux électoral politique.

2. Franqueville. *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*. — Maurel-Dupeyré. *Usages du Parlement anglais*. — Franck-Chauveau. *La législation électorale en Angleterre*. Communication faite à la Société de législation comparée. Bulletin de 1874.

3. « ... Le Parlement protestait en termes généraux contre les irrégularités des shérifs. Mais on trouve fort peu d'exemples de pétitions présentées contre une élection particulière; à peine en rencontre-t-on cinq ou six antérieurement à la moitié du xv^e siècle », *op. cit.*, t. II, p. 287.

sées à la Chambre des Communes, et contenant des plaintes contre la conduite des shérifs, qui auraient négligé de consulter les électeurs ou mal enregistré leurs volontés.

Un *act* de Henri IV régularise la procédure de contestation, et décide que les demandes en annulation devront être adressées à la Chancellerie et seront jugées par le roi assisté des pairs.

Mais bientôt un *act* du Parlement remet la compétence en cette matière aux « Justices d'Assises », quelques réclamations cependant devant encore être adressées au roi.

En 1526, la Chambre des Communes ayant nommé une commission pour examiner les élections du comté de Norfolk, la reine Élisabeth protesta, disant « qu'on « avait troublé le Parlement d'une chose, dont il ne « lui appartenait nullement de se mêler et qui était « uniquement du ressort du grand chancelier (1). » Cependant la Chambre persista à réclamer le droit de juger les contestations électorales, et ce droit, à la suite d'incidents divers et contradictoires, lui fut définitivement reconnu, en 1601, par le roi Jacques I^{er}.

Tout d'abord, l'examen des réclamations fut confié à une commission spéciale, qui, à partir de 1672, fut transformée en commission ouverte ; un peu plus tard, ce fut la Chambre elle-même, qui procéda à la vérification des opérations électorales.

1. *Journal of the House of Commons*, cité par Franqueville, II, 499,

Cette juridiction donna lieu à des abus inouïs, qui s'expliquaient par l'ardeur excessive des luttes politiques pendant cette période et la corruption extrême des mœurs électorales. Le caractère judiciaire de l'opération de vérification des pouvoirs disparut un moment, et celle-ci arriva à n'être plus qu'un incident nouveau des luttes politiques.

L'erreur se généralisa à ce point, qu'en 1741, sir Walpole posa la question de confiance et abandonna le pouvoir, à propos d'un vote émis sur une élection contestée.

Tous les auteurs du temps, et notamment Erskin et Harrisson, se sont élevés contre les dangers d'une situation, que Grenville dépeignait en ces termes (1) :

« Au lieu de considérer les mérites de leurs causes
« respectives, les partis s'attachent principalement
« à leur intérêt privé, et il est de notoriété scanda-
« leuse, que nous sommes vivement sollicités de tous
« côtés, comme si nous élisions nous-mêmes et comme
« si nous étions nous-mêmes tenus d'agir, non sui-
« vant les principes de la justice, mais d'après nos
« préférences personnelles. Bien plus, c'est un fait
« très connu, que dans chaque élection contestée, plu-
« sieurs membres de cette Chambre qui, en dernière
« analyse, devraient statuer en quelque sorte comme
« des juges véritables entre les concurrents, se lan-

1. Cité par Franqueville, *loc. cit.*

« cent directement dans la lutte, et entreprennent
« la direction partielle de cette même affaire, sur la-
« quelle ils devraient décider avec la plus grande
« impartialité (1). » Aussi fit-il, en 1770, adopter la
réforme qui porte son nom.

Le *Grenville act* revient aux anciens principes, et
proclame *l'obligation de décider en matière de con-
flits électoraux conformément à la loi*.

Il s'efforce, du reste, de concilier cette préoccupa-
tion avec les droits acquis du Parlement ; aussi crée-
t-il une juridiction spéciale, constituée par un comité
de la Chambre, recruté par voie de tirage au sort, et
comprenant originairement *trente-trois* membres,
avec faculté pour chaque parti d'en récuser onze, ce
qui ramenait en fin de compte le nombre des juges à
onze. Cette sorte de jury avait un caractère nettement
judiciaire, et il ne pouvait recevoir les dispositions
que sous la foi du serment.

Son établissement souleva naturellement la furieuse
opposition de tous ceux qui étaient intéressés au main-
tien de l'ancien état de choses, aussi ne fut-il tout
d'abord que provisoire, et ce n'est que trois ans après
qu'il devint définitif.

Mais les habitudes vicieuses, que nous avons signa-
lées, étaient trop profondément ancrées pour pouvoir

1. *Franck-Chauveau*. La législation électorale en Angleterre. *Bul-
letin de la législation comparée*, 1874, p. 275.

facilement disparaître. Le système nouveau en atténua les excès, mais sans les supprimer entièrement.

Il semble bien que le jury parlementaire ainsi institué se soit peu soucié d'appliquer la loi et ait continué à s'inspirer de préoccupations politiques, qui, à la vérité, agissaient désormais en sens divers, suivant que le hasard donnait la majorité à l'un ou à l'autre parti.

En tous cas, on accusait publiquement et couramment le comité de partialité, et, mérité ou non, ce reproche suffisait pour lui enlever de son autorité.

En 1839, et sur l'initiative de Robert Péel, on créa un mécanisme nouveau de vérification. Le *speaker* désignait un *Comité général* composé de six membres, dont la nomination ne devenait définitive que si, dans les trois jours, la Chambre n'y faisait pas opposition.

Ce *Comité général* nommait à son tour un *Comité particulier* composé de quatre députés ; les protestations adressées au premier étaient transmises par celui-ci au second qui statuait, la Chambre ne faisant qu'enregistrer sa décision.

Mais il n'y avait là qu'un expédient, et une réforme véritable s'imposait ; elle fut réalisée par un Bill présenté par Lord Derby en 1867, adopté l'année suivante, et remettant la vérification des élections au pouvoir judiciaire.

Celui-ci était représenté pour l'Irlande par la Cour de justice de Dublin (*the Court of Commons*

pleas), pour l'Écosse par la cour de session d'Édimbourg (*the Court of Session*), pour l'Angleterre par la *Court of Commons pleas de Westminster*.

Au début, ces tribunaux examinèrent directement les réclamations (*Élections Pétitions*) qui leur étaient déférées, mais on ne tarda pas à substituer à ce mode de procéder un système plus commode.

La cour compétente délègue deux juges (1), avec mission de se transporter dans la circonscription même dont l'élection est contestée, d'instruire l'affaire sur place et de prononcer suivant une procédure, dont les règles sont minutieusement établies. En cas de partage entre eux, l'élection est validée.

Le pouvoir judiciaire ne s'occupe que des élections ayant fait l'objet d'une *pétition*, qui peut émaner, soit des candidats qui se sont présentés, soit des électeurs qui avaient le droit de voter dans la circonscription dont s'agit.

La réclamation doit être présentée dans les vingt et un jours à compter de la notification du résultat de l'élection (*Return*); le réclamant doit fournir caution personnelle ou réelle pour une somme de *mille livres sterling*, destinée à payer, soit l'indemnité due aux témoins, soit éventuellement des dommages à l'élu contesté.

Une fois déposée, la protestation ne peut plus être retirée, sans une permission spéciale du juge,

1. Pendant les premiers temps la cour ne déléguait qu'un juge.

et encore, dans ce cas, faut-il que ce retrait soit publié dans la circonscription, et tout ayant droit peut se substituer au protestataire ; il en sera de même dans l'hypothèse du décès de ce dernier.

A l'inverse, si le candidat venait à mourir ou, pour une raison quelconque, renonçait à défendre son élection, tout électeur pourrait demander au juge l'autorisation de se substituer à lui pour combattre la *pétition*.

Les intéressés doivent être prévenus de la date de l'audience quatorze jours à l'avance, et, six jours avant, les demandeurs sont tenus, s'il y a lieu, de notifier la liste des électeurs, dont ils se proposent de faire annuler les votes.

Les témoins à l'enquête sont de tous points assimilés aux témoins déposant devant une cour de justice ; ils prêtent serment, sont tenus de comparaître, ont droit à la taxe...

Ils jouissent, en outre, d'un privilège spécial, destiné à assurer la sincérité du témoignage ; c'est ainsi qu'ils peuvent obtenir du juge un certificat d'absolution (*Indemnity*), qui les mettra à l'abri de toutes poursuites, pour la part qu'ils auraient pu prendre aux faits de corruption et de fraude au sujet desquels ils ont déposé.

L'enquête close, le juge établit ses conclusions ; si la protestation porte sur des considérations d'ordre général, il se prononcera *de plano* pour l'annulation ou la validation.

Si, au contraire, les faits établis par l'enquête, ne tendent qu'à modifier les chiffres respectifs des voix des candidats, il y aura lieu alors et suivant les circonstances, de maintenir ou de modifier les résultats du vote.

Les opérations de vérification vont ici revêtir un aspect particulier, qui provient de la façon dont les suffrages sont recueillis en Angleterre.

Sur la liste électorale, chaque électeur est désigné par un numéro, qui, au moment du vote, est inscrit par un citoyen préposé à cet office sur une souche, de laquelle on détache les bulletins, où les votants inscriront eux-mêmes à la main les noms du candidat de leur choix (1).

Ces bulletins portent eux-mêmes un numéro imprimé reproduit sur la souche, et, après le dépouillement, sont mis sous scellés et conservés. De la sorte, et bien que toutes les précautions soient prises pour que le secret du vote soit, en général, garanti, il demeure cependant possible, quand un intérêt supérieur de justice l'exige, de savoir pour quel candidat tel ou tel électeur a voté.

Supposons maintenant que la protestation porte sur ce point, que des électeurs non anglais, ou anglais n'ayant pas le droit de voter, ont pris part aux opé-

1. Nous n'avons pas à étudier ici le mécanisme électoral anglais ; aussi n'entrerons-nous pas dans l'examen des divers moyens employés, pour faciliter le vote, en garantir le secret, et le permettre aux illettrés.

ractions électorales. Le fait une fois constaté, on vérifiera s'ils ont réellement voté pour l'élu ; si non, il n'y aura pas lieu de tenir compte de la protestation ; dans le cas contraire, on défalquera le nombre de suffrages irréguliers de celui des voix obtenues par le candidat proclamé. Si celui-ci, par le fait de ce retranchement, se trouve avoir moins de voix que son concurrent, c'est ce dernier qui sera proclamé élu à place.

De même, dans le cas de pression et de corruption, le juge ne doit pas, quand il est strictement possible de faire autrement, se prononcer pour l'annulation ou la confirmation par une appréciation générale, mais évaluer d'abord, le plus exactement que faire se peut, le nombre de voix que les faits incriminés ont pu déplacer et le soustraire du nombre total des suffrages obtenus par l'élu. Si, après cette opération, ce dernier se trouve en minorité vis-à-vis de son concurrent, il y aura lieu d'annuler l'élection.

Ici, en effet, il ne saurait être question d'agir comme dans le premier cas, et de proclamer élu le candidat malheureux, car il n'est pas juridiquement établi, que si la corruption ne s'était pas produite, les électeurs qui en ont subi l'effet, n'eussent pas voté pour lui.

Sans qu'il soit besoin d'insister davantage, ces différents exemples et ces détails sommaires suffisent pour montrer comment on a tenté, grâce aux conditions particulières du vote, d'enfermer la vérification des pouvoirs dans des règles précises, qui laissent le

moins de place possible à l'arbitraire et donnent à l'opération l'aspect d'un procès ordinaire.

Les sentences rendues par les commissaires peuvent être portées devant la Haute Cour tout entière qui, si elle le juge utile, statue comme tribunal d'appel.

Les arrêts d'annulation doivent être communiqués à la Chambre des communes, lus en séance et transcrits sur ses registres ; mais ils sont exécutoires avant même l'accomplissement de cette formalité, qui, dès lors, n'a nullement le caractère d'un acte de confirmation.

Cependant l'intervention de l'assemblée n'est pas entièrement supprimée. La cour agit comme un tribunal, en se conformant à certaines règles et à certains délais ; il faut qu'elle soit saisie par une *pétition* présentée dans les vingt-huit jours ; d'où il suit, que si aucune protestation ne se produit, l'élection ne sera pas vérifiée judiciairement, ce qui pourrait avoir comme conséquence de faire entrer au Parlement des élus frauduleusement nommés. Aussi la Chambre conserve-t-elle un droit de contrôle supérieur ; sans condition de délai, et, en dehors même de toutes réclamations, elle peut prononcer la nullité d'élections notoirement irrégulières. C'est ce qu'elle a fait notamment à propos de candidats élus, bien qu'ils fussent évidemment inéligibles, et l'on admet assez généralement, qu'il en serait de même dans l'hypothèse de corruption et de fraude et, d'une façon plus géné-

rale, toutes les fois que l'exigerait la dignité du Parlement.

L'*act* de 1868 fut, en général, accueilli avec faveur par l'opinion : « La Chambre, écrivait le *Daily News*,
« a compris très bien qu'elle n'allait pas se dépouil-
« ler d'une partie de son autorité et de son prestige,
« mais qu'il s'agissait seulement pour elle de consta-
« ter un fait indiscutable, c'est que la meilleure des
« assemblées peut faire une très mauvaise cour de
« justice, et que la tâche du Parlement est de faire
« des lois et non de les appliquer (1). »

Mais l'approbation ne fut pas unanime, et la réforme nouvelle ne fut pas sans soulever de vives critiques. Ces critiques ne vinrent pas seulement, ce qui eût été naturel, de journaux et d'écrivains attachés aux vieilles traditions, mais chose plus curieuse et plus grave, de la magistrature elle-même.

Lors Derly, avant de présenter le bill de 1867, avait consulté les différents corps judiciaires. Mais ceux-ci estimèrent que, si le présent qu'il s'agissait de leur faire était honorable, il ne laissait pas que d'être dangereux. En effet, à se mêler ainsi aux luttes politiques, ils ne pouvaient que compromettre leur dignité et risquer de perdre la confiance des justiciables.

Le lord chief Justice développa cette idée dans une déclaration qui, avec quelque raison, mais non peut-

1. *Dayly News*, 31 juillet 1868.

être sans un peu d'exagération, se terminait ainsi :
« En résumé, j'ai seulement à protester au nom de
« tous les juges et au mien, de la façon la plus cha-
« leureuse, la plus solennelle, contre un projet qui,
« outre le caractère inconstitutionnel et inique qu'il
« revêt vis-à-vis des juges, est calculé pour dégrader
« la magistrature. »

Ces prédictions ont-elles été réalisées ? Quelques auteurs l'affirment (1) et certains incidents permettent de le croire. C'est ainsi, qu'en 1872, l'élection du comté de Galway ayant été annulée, un député irlandais proposait à la Chambre des Communes de déclarer « que le juge avait agi en homme de parti, com-
« promis la dignité de sa profession, affaibli la con-
« fiance des Irlandais dans l'administration de la
« justice et qu'il était indigne de conserver ses fonc-
« tions (2). »

Cet incident est significatif, et il montre sous un jour plutôt fâcheux les conséquences, que peut entraîner la vérification judiciaire des élections politiques.

Il est cependant juste de reconnaître que, depuis 1868, les actes de corruption, de pression ou de fraude ont beaucoup diminué, et que s'ils n'ont pas entièrement disparu, ils ont au moins perdu le caractère scandaleux, qu'ils avaient un moment revêtu.

Mais on ne saurait, semble-t-il, attribuer unique-

1-2. Franck-Chauveau, *op. cit.*, p. 275.

ment ce résultat favorable au bill de 1868; il est dû, au moins pour la part principale, au progrès qui s'est accompli dans les esprits, et à un ensemble de mesures, telles que la suppression des Bourgs-Pourris, — l'élargissement du mode de votation, la limitation des frais électoraux, qui ont transformé et amélioré les mœurs politiques.

CHAPITRE VIII

Examen critique du système de la vérification par les Chambres. — Constitue-t-il une violation du principe de la séparation des pouvoirs? — Objection résultant du droit de vote attribué aux députés non validés. — Réfutation de ces diverses critiques. — Avantages et garanties que présente le régime français.

Nous venons de voir fonctionner les deux systèmes de vérification de pouvoirs, que l'on oppose d'ordinaire l'un à l'autre ; nous pouvons donc utilement les comparer, et nous allons poursuivre cette comparaison, en examinant successivement les critiques que chacun d'eux mérite et les avantages qu'il comporte.

Les reproches que l'on adresse à la compétence des Chambres peuvent se diviser en deux groupes : les uns sont d'ordre théorique, les autres d'ordre pratique. D'une part, on constate, comme nous l'avons fait nous-même, que la vérification est, non pas un acte législatif, mais un acte juridictionnel, et l'on en conclut qu'elle constitue un attribut naturel du pou-

voir judiciaire, et qu'on ne pourrait le lui enlever sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs.

Pour mesurer la portée de cet argument, il importe d'abord de déterminer celle du principe sur lequel il est basé. Ce principe n'est pas un dogme dont il faut appliquer aveuglement la lettre, mais une règle vivante, dont on doit surtout respecter l'esprit.

Il a comme évidente raison d'être la nécessité d'éviter les abus qui se produiraient, si le législateur était en même temps juge. Maître de modifier à sa volonté les dispositions législatives, celui-ci jugerait d'une façon souveraine, et suivant son bon plaisir du moment, les litiges qui lui seraient soumis ; la loi perdrait son caractère essentiel de règle fixe, abstraite, impersonnelle et par là même impartiale, pour devenir concrète, individuelle, flottante, changeante au gré des circonstances, c'est-à-dire qu'elle cesserait d'être elle-même. Les jugements, au lieu de s'inspirer de formules générales dictées par la raison et la justice, seraient la résultante de la passion et des sensations fugitives du juge. Il n'y aurait plus de garanties pour les citoyens, et la confusion des pouvoirs aboutirait au despotisme.

Cet argument est capital, mais il est unique. D'où il suit que, chaque fois que le danger que nous venons de signaler n'est pas à redouter, le principe même de la séparation des pouvoirs est respecté.

De telle sorte que l'on peut dire, que l'expression

de *pouvoir judiciaire* a deux sens. Dans son sens étroit, elle sera synonyme d'autorité judiciaire, et désignera uniquement les juges professionnels auxquels on donne ce nom dans le langage courant. Dans son sens large, elle s'appliquera, toutes les fois que nous nous trouverons en présence d'une autorité qui, en solutionnant un litige, devra s'inspirer, non pas de sa volonté ou de sa convenance propres, mais des dispositions légales. En nous plaçant à ce point de vue, et après la démonstration que nous avons faite dans la première partie de ce travail, n'est-il pas permis de dire que l'Assemblée vérificatrice, à la condition de se soumettre à la loi, peut, sans paradoxe, être considérée comme constituant un aspect exceptionnel du pouvoir judiciaire.

Mais, objectera-t-on, ce que le principe de la séparation exige surtout, c'est que les divers pouvoirs ne soient pas confondus dans les mêmes mains. Nous en demeurons d'accord ; mais peut-on soutenir que cette confusion se produit, lorsque, surtout sous le régime de la dualité des Assemblées, l'une de celles-ci vérifie judiciairement les pouvoirs de ses membres ; ni la Chambre, ni le Sénat pris individuellement, ne s'identifient, en effet, avec le législateur.

Supposons, pour la commodité du raisonnement, que la vérification des opérations électorales soit confiée à des juges nommés spécialement dans ce but, dans les mêmes formes et par les mêmes collègues que

les élus eux-mêmes. Le tribunal supérieur ainsi constitué fournirait évidemment la satisfaction la plus complète possible au principe de séparation, puisqu'il aurait reçu son investiture, non pas du pouvoir exécutif, comme les représentants ordinaires du pouvoir judiciaire, mais de la nation souveraine.

Or, la situation ne sera-t-elle pas sensiblement la même, si les électeurs chargent, par un même vote, une même personne de les représenter, à la fois au Parlement et à la « Cour de Vérification » ; dans ce cas, l'assemblée politique et l'assemblée judiciaire pourront se confondre en fait, tout en demeurant distinctes *en droit*.

Cette pluralité des fonctions attribuées aux membres des Chambres législatives ne constitue pas une anomalie, et on en trouve d'autres exemples dans notre constitution. C'est ainsi, par exemple, que députés et sénateurs sont membres de l'Assemblée Nationale constituante et du collège électoral présidentiel. Ces deux attributions sont tout à fait distinctes de leur fonction normale ; on est bien forcé de l'admettre, surtout pour la dernière, si l'on veut sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs. C'est, en effet, grâce à cette distinction que l'on peut dire, que le chef du pouvoir exécutif est nommé, non pas par le pouvoir législatif, mais par un suffrage universel à plusieurs degrés ; seulement, afin d'éviter la multiplicité des élections et des agitations inutiles, les citoyens, en

même temps qu'ils nomment les membres des assemblées parlementaires, les investissent des fonctions de grands électeurs.

Plus caractéristique encore est le cas du Sénat siégeant éventuellement comme Haute Cour de justice, et nous apparaissant alors, non plus comme une assemblée législative, mais comme un aspect du pouvoir judiciaire.

Il n'y a donc aucune difficulté à soutenir, que l'intervention des chambres françaises, en matière de vérification, ne constitue pas une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

M. Daniel Muller, dans un fort intéressant article de la *Revue du Droit public* (1), fait à cette conception une autre objection, qu'il considère comme la plus importante. Il lui reproche de permettre à des députés non vérifiés de valider ou d'invalidier leurs collègues.

Nous avons déjà partiellement réfuté cette critique, en expliquant, dans un précédent chapitre, pourquoi il est logique, que les élus proclamés par le bureau de recensement soient immédiatement investis des pouvoirs, qui leur sont attribués par la constitution, la loi ou les règlements parlementaires, et puissent notamment émettre, à propos d'un projet ou d'une

1. Muller. De la vérification des pouvoirs. *Revue du Droit public*, Mai-juin 1898.

proposition de loi, un vote valable et définitif, ou statuer sur une élection contestée. Nous ne voyons dans cette situation rien qui blesse la logique ou les principes généraux de notre droit parlementaire et administratif.

Il n'y a là que l'application d'une règle générale et conforme à la théorie générale de la représentation politique. Les maires, les conseillers municipaux ou généraux, dont l'élection est contestée, n'accomplissent-ils pas valablement tous les actes de leurs fonctions ? Pourquoi en serait-il autrement des députés avant leur validation ?

Il est vrai que M. Muller insiste surtout sur les inconvénients de pratique. « Est-il naturel, dit-il, « qu'un homme, juge aujourd'hui et prévenu demain, « ait précisément pour juges les prévenus qu'il a ab- « sous la veille ? Où sont les garanties de justice ou « d'indépendance ? N'est-il pas à craindre qu'un député, « même indépendamment de toute préoccupation po- « litique, ne soit plein de miséricorde pour des col- « lègues, dont il connaît l'indulgence, et au contraire « d'une sévérité excessive pour ceux, dont il redoute « l'impartialité (1). »

C'est véritablement là traiter les députés, non seulement en *prévenus*, pour employer l'expression peut-être un peu excessive de l'auteur, mais sinon, en coupables, au moins en suspects.

1. *Loc. cit.*

Du reste, cette suspicion en laquelle on tient les membres de nos Assemblées législatives fournit, en somme, le principal argument invoqué à l'encontre du système français.

« N'est-il pas imprudent, dit le même auteur, de
« permettre à une assemblée législative de vérifier
« les pouvoirs de ses membres ? Qui ne voit que la
« validation ou l'invalidation d'un député dépendra
« trop souvent de ses opinions politiques ? La Cham-
« bre, lorsqu'elle se juge elle-même, est un tribunal
« suspect... »

Nous n'insisterons pas sur ce qu'il y a de contradictoire, d'injurieux et d'attristant à admettre ainsi, *à priori*, que des hommes, que le suffrage universel, dans la plénitude de sa conscience et de son indépendance, a désignés comme les meilleurs et les plus dignes, puissent être considérés comme capables de sacrifier à leurs avantages personnels, à leurs passions, à leurs amitiés ou à leurs haines, l'intérêt public, la justice et la loi.

Qui ne voit que l'argument dépasse de beaucoup le but et la pensée de ceux qui l'invoquent. S'il était fondé, en effet, ce n'est pas seulement notre système de vérification des pouvoirs qu'il faudrait condamner, mais encore le principe même de la représentation parlementaire, du suffrage universel, de la souveraineté nationale. Nous avons, en France, le singulier travers de nous calomnier nous-mêmes et

de prêter des mobiles vils et bas précisément aux personnes auxquelles nous avons donné d'autre part un éclatant témoignage d'estime et de confiance, en les chargeant de représenter le pays ?

Certes, toutes les fois que les hommes sont appelés à agir, et dans quelque domaine que ce soit, il faut compter avec leurs passions et leurs faiblesses. Mais, s'il est à craindre que celles-ci n'interviennent dans la vérification des pouvoirs, quand cette vérification est confiée aux élus eux-mêmes, n'en pourrait-il pas être de même, si l'on en chargeait des juges professionnels.

Ceux-ci, en effet, sont des citoyens qui, à ce titre, ont le droit et le devoir de se mêler aux luttes électorales, et dans l'âme desquels la passion politique pourra parler aussi haut que dans celle des membres des assemblées parlementaires. Si l'on parle d'indépendance, il est facile de voir et nous verrons plus loin, qu'ils sont moins indépendants que le député ou le sénateur.

Aussi, n'hésitons-nous pas à déclarer, qu'en matière de vérification de pouvoirs, les garanties fournies par les Chambres sont non pas moindres, mais au contraire supérieures, à celles que pourraient offrir d'autres juridictions.

Si, en effet, elles sont souveraines en droit, en fait elles relèvent de la masse des citoyens qui, grâce à la puissance moderne de la presse, exerce

sur elles une surveillance permanente et rigoureuse.

La grande publicité d'une discussion, au cours de laquelle le député dont l'élection est contestée, ainsi que les représentants de tous les partis, peuvent librement développer leurs arguments devant le pays, empêchera la majorité d'opprimer ou d'exclure la minorité.

Ce contrôle auquel, à cause de leur mode de nomination, les députés et les sénateurs seront extrêmement sensibles, agira, d'une façon beaucoup moins énergique, à l'égard de magistrats professionnels, devant qui les débats ont moins de retentissement, et qui, par devoir, sont habitués à se placer au-dessus des jugements de l'opinion.

D'autre part, toutes les fois que, dans un litige, sont intéressées des personnalités influentes, le meilleur moyen de garantir l'indépendance du tribunal va consister à augmenter le nombre des juges qui le composent.

Supposons, en effet, le système anglais adopté en France, et deux magistrats chargés d'enquêter et de statuer sur l'élection du Garde des Sceaux ou du Président du Conseil. Ils agiraient certainement suivant leur conscience, mais, s'ils se prononçaient pour la validation, de quels soupçons ne seraient-ils pas assaillis, surtout si l'un d'eux venait à bénéficier peu après d'un avancement mérité.

Le même inconvénient ne se présentera pas, si

les juges sont tellement nombreux, que l'on ne puisse songer à les corrompre ou à les intimider tous, s'ils votent au scrutin secret, et si l'on ignore l'attitude prise par chacun, si enfin leur situation est telle, qu'ils soient sur un pied d'égalité et d'indépendance par rapport au justiciable. Ce résultat est atteint quand ce sont les Chambres elles-mêmes qui vérifient les pouvoirs de leurs membres.

Enfin, ces grands jurys nationaux, que constituent les Chambres considérées sous cet aspect, possèdent une autorité indispensable pour vérifier les pouvoirs parlementaires, et que ne peuvent avoir au même degré les autres tribunaux. C'est là un argument que nous développerons plus loin, en examinant les difficultés que rencontrerait l'application des diverses propositions faites en vue de confier aux magistrats de droit commun le contentieux électoral politique.

Les adversaires de la vérification par les Chambres elles-mêmes, pour illustrer leurs critiques, citent l'exemple de l'Angleterre, qui après avoir souffert des abus de ce régime a dû y renoncer.

L'argument est plus spécieux que probant. Les scandales presque traditionnels auxquels a donné lieu l'examen parlementaire des opérations électorales anglaises, avaient pour cause, bien moins le système lui-même, que l'état général des mœurs politiques.

L'Angleterre a prématurément organisé chez elle le

parlementarisme, à un moment où le reste de l'Europe, encore dans un état de demi-barbarie, vivait sous le régime du privilège, de la force et de la guerre civile ; ce fut là la conséquence, non pas d'un état de civilisation plus avancée, mais de circonstances particulières favorables ; aussi est-il naturel que les Anglais aient adapté leurs mœurs électorales aux mœurs générales du temps. Le système électoral était organisé en vue d'établir la prédominance de l'aristocratie terrienne, et toute une série de mesures étaient prises dans ce but : L'organisation des bourgs pourris, les conditions de cens, le mécanisme de l'élection, la non-rétribution des fonctions parlementaires... La corruption et la pression, qui tendaient au même résultat, devaient naturellement être acceptées assez favorablement par l'opinion publique, d'autant plus qu'elles étaient pratiquées également par les divers partis (1).

Pour chacun de ceux-ci, une élection était une bataille, où il s'agissait bien plus de vaincre par n'importe quels moyens, que de réaliser une représentation sincère de la nation. De même, que dans une bataille toutes les manœuvres sont permises, qui conduisent à la victoire, de même, autour du scrutin, tout ce qui pouvait assurer le succès d'un candidat paraissait excusable à ses partisans.

Cette idée devait être transportée dans le domaine

1. Franck-Chauveau, *loc. cit.*

de la vérification des pouvoirs, que se disputaient la Couronne et le Parlement. Lorsque celui-ci, en 1601, l'obtint définitivement après de longues luttes, il fut d'autant plus facilement conduit à abuser de son droit, que celui-ci était le fruit d'une victoire ardemment disputée.

Les procédés employés, et même ceux que l'on imagina de très bonne foi pour guérir le mal, ne firent que l'accentuer. Nous avons vu que la compétence attribuée d'abord à une commission spéciale, qui bientôt devint ouverte, fut remise par le *Grenville Act* à un jury qui, après récusation, ne comprenait plus que onze membres. C'était là un mauvais calcul, car moins les juges seront nombreux, plus ils reculeront devant la crainte de soulever des mécontentements et des haines par un verdict impartial, et plus facilement ils pourront être circonvenus par la corruption, la pression ou l'intrigue.

Le droit de récusation lui-même était une arme à deux tranchants ; si, dans la pensée de Grenville, il devait servir à écarter les juges notoirement inféodés à un parti, en fait, il pouvait être et fut le plus souvent utilisé, au contraire, pour éliminer les membres impartiaux, et ne laisser siéger que ceux dont les dispositions et les décisions étaient bien connues à l'avance.

Telles sont, à notre avis, les causes auxquelles on doit attribuer les abus commis en Angleterre, beau-

coup plus qu'au mode de vérification parlementaire.

Du reste, pour que l'argument eût quelque portée, il faudrait que l'on constatât les mêmes inconvénients en France, où traditionnellement les Chambres ont elles-mêmes vérifié les pouvoirs de leurs membres.

Or, nous avons constaté que les majorités, à quelque parti qu'elles appartenissent du reste, ont fait usage de leurs pouvoirs avec une impartiale modération. Si quelques-unes des décisions prises par elles ont pu donner lieu à des critiques, — quel est le vote politique qui n'en provoque pas ? — aucune n'a entraîné de scandale, et n'a pu être sérieusement considérée comme un déni de justice à l'égard du parti vaincu. Les chambres françaises n'ont vu dans le droit de vérification, que le devoir d'interpréter la loi, de s'incliner devant elle, et elles ont pris soin d'enfermer leur action dans une réglementation minutieuse, qui en garantissait l'impartialité.

CHAPITRE IX

Caractère séduisant de la vérification judiciaire.

— Elle ne porte pas théoriquement atteinte à la souveraineté Nationale. — Objections de fait qu'elle soulève. — Indépendance du Parlement. — Dignité de la Justice. — L'exemple de l'Angleterre, conclusions qu'on peut en tirer.

Le système, qui tend à confier à l'autorité judiciaire la vérification des pouvoirs est, à première vue, extrêmement séduisant ?

Puisque nous avons établi que les opérations que celle-ci comporte ne constituent que des actes d'interprétation et d'application de la loi, elles semblent être du domaine du pouvoir judiciaire et, dès lors, pourquoi ne pas pousser la logique jusqu'au bout, et ne pas confier aux tribunaux de droit commun la solution des litiges électoraux ?

On peut soutenir que, de cette façon, les opérations électorales seront vérifiées avec un maximum de garanties, au triple point de vue de la régularité, de l'impartialité et de la compétence. La vérification des pouvoirs revêtirait aussi bien nettement son vrai ca-

ractère de jugement, d'acte d'application et d'interprétation de la loi.

D'autre part, la manifestation par laquelle les futurs législateurs préluderaient à l'exercice de leur souveraineté législative par un témoignage éclatant de soumission à la loi, ne manquerait pas de quelque grandeur.

Mais, quand on serre d'un peu plus près la question, on constate vite que ces avantages apparents sont contrebalancés par des inconvénients, dont nous allons successivement mesurer la portée.

La première des objections, faite d'ordinaire au principe de la vérification judiciaire, consiste à lui reprocher d'être une atteinte à la souveraineté nationale. Cet argument, qui fut développé par différents orateurs aux Etats Généraux de 1789, et a été souvent exposé depuis, est, de tous ceux que l'on peut invoquer, le plus ancien et le plus fréquemment employé; cependant nous ne l'adopterons qu'avec beaucoup de restrictions et quelques précisions.

S'il est certain, en effet, que la Nation est souveraine dans le sens absolu du terme, l'exercice de cette souveraineté n'est pas remis aux Chambres seules, mais conjointement avec elles, bien que d'une façon moins directe, aux pouvoirs exécutif et judiciaire. Il est vrai que, par suite de leur mode de nomination, elles représentent d'une façon plus exacte le pays ; mais cette représentation est limitée aux

fonctions législatives ; en dehors de ce domaine, les députés et les sénateurs ne sont que de simples citoyens, et leur situation ne fait que leur imposer plus rigoureusement le devoir de se soumettre scrupuleusement à la loi qu'ils ont faite, et d'accepter les décisions de ceux qui sont chargés de l'interpréter.

Nous avons établi, dans le précédent chapitre, que le mode de vérification par les Chambres n'avait en lui-même rien de contraire aux principes généraux du droit public ; nous reconnaissons volontiers qu'il en est de même pour la vérification judiciaire. C'est donc, non pas sur le domaine de la théorie, mais sur celui de la pratique, que la question devra se poser.

La vérification des pouvoirs a précisément pour but d'assurer la sincérité de la représentation nationale, et le système de vérification, qui s'harmonisera le mieux avec cette représentation, sera précisément celui qui fournira les meilleures garanties d'un contrôle rigoureux et impartial.

S'il est vrai, que l'intervention de la justice dans le contentieux électoral politique ne constitue pas en elle-même une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, il n'en est pas moins certain que les magistrats arriveraient ainsi à jouer dans nos luttes politiques un rôle prépondérant, qui n'est pas dans l'esprit de nos institutions,

Sans doute, peut-on dire, la puissance du juge, loin d'être arbitraire, serait limitée par les dispositions de la loi; mais cette limitation demeurerait plutôt théorique que réelle. En dehors de quelques questions de pure forme, les causes de nullité susceptibles de vicier une élection, fraudes ou pressions, présentent un tel caractère d'élasticité que le magistrat, pour les apprécier, n'a d'autre guide que sa conscience, et est absolument le maître de son verdict.

Nous n'ignorons pas, qu'il est permis de compter en cette circonstance sur l'impartialité de la magistrature, mais il ne suffit pas toujours de vouloir être impartial, pour l'être effectivement. Surtout dans les choses de la politique, les esprits les plus calmes, les plus pondérés, sont susceptibles de se laisser entraîner par des convictions d'une sincérité trop ardente, et dont l'influence peut déformer leur vision juridique.

L'hypothèse d'un corps de magistrature, usant de l'autorité que lui donnerait la vérification des pouvoirs pour exercer une action politique, tenir sous sa dépendance les élus du pays et reprendre à l'égard des pouvoirs publics l'attitude des Parlements de l'ancienne monarchie, est, à coup sûr, fort improbable, mais elle n'est pas rigoureusement impossible.

Cependant, il n'y aurait peut-être que demi-mal, si la puissance ainsi confiée au pouvoir judiciaire lui-même devait rester entre ses mains, car il s'en servirait sans doute dans l'intérêt de la liberté, de la sin-

cérité et de la dignité de la représentation nationale. Mais, et sans que nous ayons à trancher ici la question délicate de savoir, s'il y a deux ou trois pouvoirs, et si l'exécutif n'absorbe pas le judiciaire, il est certain que l'indépendance de celui-ci n'est qu'une fiction ou, en tous cas, une réalité bien précaire, car elle n'existe que dans la mesure où le Gouvernement veut bien la tolérer. L'inamovibilité elle-même ne saurait constituer qu'une garantie illusoire, car si, grâce à elle, on ne peut pas effrayer le juge par la menace d'une révocation, on peut toujours le séduire par la perspective d'un avancement. Le pouvoir exécutif, du reste, à compter du moment où les magistrats auraient à jouer un rôle politique aussi important, résisterait difficilement à la tentation de peupler les tribunaux de créatures et d'instruments dociles ; si, par cas, il ne le faisait pas, il ne manquerait pas de gens intéressés à lui en faire grief.

Le Gouvernement pourrait donc par là exercer une influence dangereuse sur la composition des assemblées, en en fermant arbitrairement l'entrée à ses adversaires : il est superflu, d'autre part, d'insister sur les marchés de consciences, dont une validation irrégulière pourrait être le prix.

Mais le danger, qui résulterait de la réforme nouvelle, menace moins l'indépendance du Parlement et des parlementaires, que la dignité de la justice elle-même.

Pour que le juge puisse utilement exercer sa mission sociale, il faut, avant toutes choses, que ses concitoyens aient en son impartialité une absolue confiance, et, pour cela, il est indispensable, qu'en tant que magistrat, bien entendu, il reste en dehors des luttes politiques.

Les plaideurs sont, en général, mal disposés à reconnaître qu'ils ont tort, et le parti qui aura succombé dans un litige électoral, admettra difficilement que le tribunal, en rendant sa sentence, ne se soit préoccupé que d'appliquer la loi, et n'ait obéi qu'à des considérations de justice ; il aimera mieux l'accuser d'égoïsme intéressé, de parti pris politique.

Déjà aujourd'hui, alors que c'est seulement d'une façon très accidentelle, que les magistrats ont à juger des affaires où la politique se mêle, on sait quelles furieuses attaques accueillent leurs décisions en cette matière, en quelques sens, du reste, qu'elles soient rendues.

Qu'advviendrait-il donc si, d'une façon normale, régulière, tous les quatre ans, les tribunaux intervenaient, comme les arbitres en quelque sorte, de la lutte électorale. Leur tâche deviendrait singulièrement difficile et les prétoires retentiraient de tumultes où leur prestige n'aurait rien à gagner.

A côté de ces objections théoriques, et à notre avis péremptoires, il s'en présente une autre relative au choix des tribunaux vérificateurs.

Les plus qualifiés par leur compétence seraient, sans doute, les tribunaux administratifs, mais ce sont également ceux, à l'égard desquels la plupart des observations que nous venons de faire, s'appliqueraient avec le plus de force. Leurs membres, par leur mode de nomination, leur organisation hiérarchique, le caractère même de leurs attributions, apparaissent un peu comme les agents du pouvoir exécutif. Sans doute, en ce qui concerne les conseils généraux, d'arrondissement ou municipaux, leur compétence a été admise et fonctionne, sans donner lieu à trop de plaintes. Mais ces dernières assemblées ont un caractère trop peu politique, et leur importance à cet égard est trop minime, pour que le Gouvernement ait un gros intérêt à confisquer leur indépendance, indépendance toute relative du reste, puisqu'elle est sur bien des points limitée par le contrôle administratif.

La situation se présente tout autrement pour les assemblées parlementaires, et il est de toute évidence, que si l'on confiait, par exemple, au Conseil d'État la vérification des pouvoirs, le Gouvernement pourrait, par son intermédiaire, exercer en matière électorale cette influence abusive, dont nous parlions tout à l'heure.

Sans doute, on pourra objecter que c'est faire à cette haute assemblée une injure gratuite, que de la supposer capable, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, de ne pas appliquer impartialement la loi, et de permettre aux pouvoirs publics de lui dicter ses

décisions. En bien des circonstances, les tribunaux administratifs de tous ordres ont égalé en impartialité les tribunaux judiciaires ; il suffit de feuilleter les recueils d'arrêts du Conseil d'État, pour se convaincre que celui-ci ne saurait encourir le reproche de complaisance. Cette constatation est à l'honneur des gouvernements, qui, préoccupés de demander à la Cour souveraine administrative des « arrêts et non pas des services », ont eu soin de la composer d'hommes d'un caractère tel, qu'il n'est pas besoin d'inamovibilité pour garantir l'indépendance de leur conscience. Mais, ainsi que nous venons de le dire, cette situation changerait vraisemblablement s'il recevait cette dangereuse extension de compétence.

M. Saint-Girons (1) propose de confier le contentieux électoral au Tribunal des Conflits. La compétence de celui-ci présenterait les mêmes inconvénients que celle du Conseil d'État. Composé pour moitié de membres de ce dernier corps, présidé par le garde des Sceaux, il comprend nécessairement une majorité gouvernementale.

M. Daniel Müller (2), partisan du système anglais, préfère la Cour de cassation ; son argumentation est à certains égards séduisante : « De même que le Par-

1. Saint-Girons. Droit constitutionnel.

2. *Loc. cit.*

« lement, dit-il, dans l'ordre législatif, s'élève au-des-
« sus des autres assemblées, conseils généraux, con-
« seils d'arrondissement, conseils municipaux, de
« même la Cour de cassation dans l'ordre judiciaire,
« domine les autres tribunaux. Gardienne de la loi,
« elle casse les jugements et les arrêts rendus en vio-
« lation des textes, et son autorité est si grande que
« les tribunaux et les cours doivent quelquefois s'in-
« cliner devant ses décisions comme devant la loi
« elle-même. Il semble logique de lui attribuer le droit
« qui appartient maintenant aux Chambres. »

C'est précisément la situation respectée que la Cour de Cassation occupe, aussi bien dans notre organisation judiciaire que dans l'estime publique, qui, indépendamment des arguments d'ordre général, que nous avons développés tout à l'heure, constitue l'une des raisons qui doivent faire écarter sa compétence. Son activité évolue uniquement dans le domaine de la théorie ; elle ignore les personnes et les faits, et, dès lors, elle ne semble pas professionnellement apte à trancher des litiges à propos desquels les questions de droit n'interviennent que très accidentellement. Pour juger sainement d'une contestation électorale, il faut avoir été mêlé aux choses de la politique, savoir quelle influence peuvent avoir sur les résultats du scrutin telle ou telle manœuvre de la dernière heure, telle affiche, tel acte de corruption, de pression ou de fraude. Malgré toute leur science juridique, les

conseillers ne seraient-ils pas sur ce point quelque peu embarrassés?

Puis, le même inconvénient que nous avons déjà signalé ne manquerait pas de se présenter; au lieu de tenir compte pour le recrutement de la Cour uniquement des capacités juridiques, de la rectitude du jugement, le Gouvernement serait amené à donner le pas aux opinions et surtout à la docilité politiques.

Enfin, on peut se demander de quelle façon procéderait la Cour suprême; la solennité de ses audiences ne conviendrait guère à l'appréciation et à la discussion de ce qu'on appelle, d'un terme pittoresque et vrai, « la cuisine électorale ». Userait-on du système anglais, et deux de ses délégués iraient-ils sur place procéder à des enquêtes et prononcer la validation ou l'invalidation des élus? Au lendemain d'une période électorale, dont les ardeurs mal éteintes se réveilleraient pour la circonstance, un tel voyage ne serait pas sans inconvénients, et la dignité de nos magistrats y serait bien souvent compromise.

Il est vrai que M. Muller ne voit là qu'une mesure de transition, destinée à nous conduire vers un système qu'il juge plus logique et où s'appliqueraient les règles de la compétence ordinaire. « La vérification des pouvoirs devrait être attribuée au tribunal « du lieu de l'élection. Ce système conduirait, actuellement en France, au résultat suivant. Les élec-

« tions des députés seraient examinées par le tribunal
« du chef-lieu d'arrondissement, celles des sénateurs
« par le tribunal du chef-lieu du département. » Il est
bien difficile d'espérer qu'une telle combinaison puisse
jamais être introduite chez nous, sans de bien gros
inconvenients. Supposons, en effet, un seul instant
qu'elle soit appliquée sous le régime du scrutin d'ar-
rondissement ; n'est-il pas à craindre que trop de
députés ne considèrent que leur sécurité, aussi bien
que les intérêts de leur parti, exigent qu'ils aient
dans leurs mains un tribunal duquel pourra dépendre
éventuellement leur avenir politique ; sans in-
sister davantage, on peut prévoir à combien d'intri-
gues cette situation donnerait lieu. D'autre part, quelle
confiance les justiciables pourraient-ils avoir dans
des juges, qui n'apparaîtraient plus à leurs yeux, que
comme les soutiens ou les adversaires de telle ou
telle politique ?

La constitution japonaise, qui semble présenter un
caractère scientifique, parce qu'elle a été établie après
un examen raisonné des constitutions européennes,
a attribué compétence aux Cours d'appel ; ce sys-
tème combine les inconvenients de la vérification
par les tribunaux locaux, avec ceux de la vérifica-
tion par la Cour suprême.

Faute de pouvoir trouver, parmi eux existant déjà,

un tribunal, dont l'intervention ne présentât pas d'inconvénients, certains auteurs ont songé à créer un jury spécial élu par le corps électoral politique lui-même. Ici, évidemment, le principe de la séparation des pouvoirs ne recevrait aucune atteinte, et l'indépendance du suffrage universel serait pleinement sauvegardée. Mais on ne saurait songer à faire élire une cour de ce genre longtemps avant l'époque des élections législatives, et la logique, aussi bien que la commodité, voudraient que les deux élections eussent lieu en même temps ; dans ces conditions, ne serait-il pas plus simple de ne faire qu'un seul scrutin, et, dans chaque collège, de donner à la même personne la qualité de vérificateur et de député, c'est-à-dire de conserver le système actuel.

Il est vrai, qu'à toutes les objections, que l'on peut opposer à la théorie de la vérification judiciaire, ceux qui la défendent répondent volontiers par l'exemple de l'Angleterre. Cet exemple, nous venons de l'examiner nous-mêmes, et nous avons vu que les résultats obtenus par l'*act* de 1868 sont loin d'être de tous points favorables ; mais admettons qu'ils le soient ; le seraient-ils au même degré chez nous ? C'est pour le moins douteux, car il y a entre la situation des deux pays des différences fondamentales.

Les Anglais, peuple à l'esprit calme et pondéré, ont, à un haut degré, le respect extérieur des insti-

tutions qu'ils se sont données et des autorités régulières. Quand une Chambre, un fonctionnaire, et surtout un magistrat, ont accompli un acte quelconque, ils présument que cet acte a été inspiré à son auteur par le sentiment du devoir et de la justice, et accompli dans l'intérêt du pays. En France, c'est tout le contraire; nous avons, ou pour mieux dire nous affectons, une méfiance extrême à l'égard de tous ceux qui sont, à un degré quelconque, les dépositaires de l'autorité; quoi qu'ils fassent, nous nous ingénierons à prêter à leur conduite un mobile bas et intéressé. Cela ne présente que peu d'inconvénients dans notre système actuel, car, d'une part, la responsabilité se fragmente, et devient moins lourde pour chaque membre de l'assemblée-tribunal; d'autre part, les hommes politiques sont professionnellement habitués à être discutés et attaqués. Mais cet état d'esprit aurait des conséquences plus fâcheuses sous un régime de vérification judiciaire. A chaque décision rendue, en effet, il y aurait une moitié des citoyens pour accuser le tribunal d'une partialité intéressée à l'égard des adversaires.

La magistrature française, en outre, ne ressemble en rien à la magistrature anglaise. Chez nous, elle est une carrière, comportant une hiérarchie compliquée et un souci permanent d'avancement. Les postes inférieurs sont très peu rémunérés, et ceux qui les occupent ne les considèrent que comme des échelons que, très légitimement du reste, ils désirent gravir le

plus rapidement possible, afin d'arriver à des emplois plus élevés ; aussi le Gouvernement de qui dépend leur avenir exerce-t-il sur eux une influence inévitable.

En Angleterre, la situation est bien différente. Les fonctions judiciaires sont, en général, données à des gens d'un certain âge, et ayant déjà fait leurs preuves dans d'autres carrières ; elles sont toutes suffisamment lucratives, pour que celui qui les possède s'en contente et ne souhaite pas un avancement, qui, là-bas, est presque inconnu ; à défaut de la loi, l'usage accorde aux magistrats une réelle inamovibilité. Dans ces conditions, ils sont indépendants non seulement en droit, mais en fait, et comme il est difficile de prêter à leurs décisions un mobile intéressé, ils peuvent se mêler aux luttes politiques et accepter le rôle que leur fait jouer l'*act* de 1868, sans trop y perdre de leur dignité.

« Une telle loi, dit M. Franck-Chauveau, n'est possible que dans un pays, où l'on n'a pas à redouter les
« entreprises du pouvoir exécutif, et où la situation
« considérable des juges les met à l'abri de toute influence. La juridiction des magistrats anglais est
« beaucoup plus étendue que celle de nos tribunaux.
« Ils décident entre toutes personnes, et en toutes matières, même en matière administrative ou politique.
« Les droits des individus n'ont pas de protecteurs
« plus assurés ; leur pouvoir est un frein efficace et contre la Couronne et contre le Parlement lui-même...
« il ne faut pas s'étonner qu'on leur ait attribué la

« connaissance des litiges purement politiques (1). »

En outre, le mécanisme électoral anglais, en permettant au besoin de savoir pour quel candidat tel ou tel électeur a voté, est susceptible de donner aux investigations électorales un caractère de précision que notre mode secret de votation ne permet pas en France.

Etant donnée, par exemple, une tentative de corruption ou de pression commise sur un ou plusieurs individus, il sera possible, en Angleterre, de savoir dans quelle mesure elle a abouti, et influé sur le résultat du scrutin. Il suffira pour cela de voir si les électeurs, qui en ont été l'objet, ont bien réellement voté pour le candidat au profit duquel les manœuvres délictueuses ont été accomplies. En France, dans le même cas, les juges vont forcément agir un peu au hasard, et suivant leur état d'esprit particulier, et ainsi « ils seront contraints à osciller entre une rigueur excessive et une excessive indulgence, et cette situation, à peu près indifférente quand il s'agit d'un corps politique, n'est-elle pas éminemment dangereuse quand il s'agit de la justice (2) ? »

Nous avons, du reste, fait remarquer que, malgré les conditions particulièrement favorables dans lesquelles se faisait en Angleterre l'expérience de la vérification judiciaire, de nombreux inconvénients se sont manifestés. M. Franck-Chauveau (3) cite notamment

1. *Bulletin de la Société de législation*, année 1873, p. 274.

2-3. *Op. cit.*, p. 275.

de nombreuses hypothèses dans lesquelles les juges se sont laissé déterminer par des appréciations hasardées, d'autant plus dangereuses, que leurs décisions étant motivées, elles tendent à faire jurisprudence. Que serait-ce donc en France ?

Nous avons parlé plus haut de l'incident provoqué à la Chambre des Communes par l'annulation d'une élection du comté de Galway, à la suite de laquelle un député irlandais avait déposé une proposition, tendant à faire déclarer le juge indigne de conserver ses fonctions.

C'est là un spectacle, qui serait en France fréquent, et nous risquerions de voir souvent des députés, mécontents de décisions rendues en matière de contestations électorales, interpeller le Gouvernement sur les agissements de la magistrature, et la tribune retentir d'attaques furieuses contre celle-ci.

Les conclusions, que l'on peut tirer de ces observations, ne sont donc pas faites pour réfuter les objections que soulève la Vérification judiciaire ; celle-ci nous apparaît donc comme une de ces théories qui, à première vue, séduisent l'esprit, mais ne résistent pas à un examen un peu approfondi ; nous estimons, en effet, avoir démontré qu'à côté d'avantages douteux, elle présenterait des inconvénients certains ; elle n'assurera pas davantage la sincérité des élections et la moralité du vote, et, en revanche, détruirait l'indépendance et la dignité de la magistrature.

CHAPITRE X

Nécessité de maintenir la vérification par les Chambres, mais d'affirmer et d'assurer son caractère nettement juridictionnel. — Insuffisance et danger des règlements et nécessité d'une loi. — Suppression de la vérification des élections non contestées. — Attribution à la Chambre de pouvoirs judiciaires. — Modifications à la procédure parlementaire. — Conclusions.

Dans les pages qui précèdent, nous nous sommes efforcés d'établir, que la vérification des pouvoirs par les Chambres est loin de mériter tous les reproches de théorie et de pratique, que l'on a coutume de lui adresser, et que, si même il en était autrement, nous serions cependant bien obligés de rester fidèle au système traditionnel français, car, en tentant de lui en substituer un autre, nous nous exposerions à des inconvénients autrement graves, que ceux qu'il s'agirait d'éviter.

Du reste, il ne faut pas oublier qu'une modification de principe présenterait un caractère peu pratique, car il faudrait pour la réaliser, mettre en mouvement

la procédure compliquée d'une revision de la constitution.

C'est pour cela, que les propositions de modifications, qui ont été présentées au Parlement, n'étaient pas sérieuses, et ne pouvaient avoir d'autre caractère, que celui d'une manifestation injurieuse à l'égard des Chambres. Aussi, ont-elles été écartées par la question préalable, en tant qu'inconstitutionnelles (1).

Un changement radical n'est donc pas désirable, et le fût-il, qu'on ne pourrait pratiquement y songer. Est-ce à dire cependant qu'il y ait absolument lieu de laisser les choses en l'état ? Nous ne le pensons pas.

Au cours de notre travail, nous avons admis que la vérification des pouvoirs dans les constitutions modernes se présentait avec un aspect nettement juridictionnel. C'est là une constatation qui s'impose, d'une façon générale et absolue, et qui, par suite, est indépendante de la procédure suivie ou du choix de l'autorité vérificatrice ; celle-ci ne saurait modifier la nature de l'acte, et c'est cet acte, au contraire, qui va temporairement changer le caractère du corps qui

1. Ch. des dép., 3 avril 1876. M. Rendu ayant déposé une proposition de loi tendant à attribuer à la Cour de cassation le contentieux électoral politique, M. Brisson fit remarquer le caractère inconstitutionnel de la proposition, et la question préalable fut demandée. Séance du 21 janv. 1878, Critiques de l'amiral Touchard. Séance du 1^{er} février 1878, Observations de M. Rouher.

doit l'accomplir. La Chambre, chargée de vérifier les pouvoirs, nous est donc apparue comme une Cour électorale, investie par la Constitution du droit et du devoir d'interpréter et d'appliquer la loi.

Cette formule a servi de base à notre raisonnement, et ce n'est qu'à la condition de la tenir pour exacte, que nous avons pu défendre, dans le domaine de la théorie, aussi bien que sur celui de la pratique, le système de la vérification parlementaire. Aussi nous nous sommes efforcés d'établir, qu'elle est en harmonie, non seulement avec les principes généraux du droit public, mais encore avec la construction générale de notre Constitution, les précédents et la jurisprudence de la Chambre. Mais nous avons dû reconnaître que, sur certains points, ce caractère n'apparaissait pas avec autant de netteté qu'il était désirable et nous avons observé que, du reste, c'est précisément cette situation, qui fait de la vérification des pouvoirs une des parties les plus complexes et les plus obscures de notre droit constitutionnel.

Pour maintenir nos conclusions, il est donc nécessaire de faire disparaître ces complexités et ces obscurités, de façon à donner aux opérations de vérification l'aspect d'une procédure judiciaire, et à la Chambre elle-même qui les accomplit, le caractère très net d'une cour de justice, soumise à toutes les obligations, mais aussi bénéficiant de tous les pouvoirs que cette situation comporte.

Les réformes à accomplir pour obtenir ce résultat sont, du reste, très simples. Elles ne touchent en rien à la Constitution, et elles sont d'autant plus faciles à réaliser, qu'elles ne feront en somme que consacrer, sur la plupart des points, des usages qui, tout en étant discutés, sont généralement admis. Il s'agira donc moins d'innover, que d'éclaircir des incertitudes, de solutionner des controverses, de concilier des contradictions.

∴

La première question, que nous ayons à examiner est relative au procédé à employer pour réaliser les réformes nécessaires. Nous savons que, si le principe même de la vérification des pouvoirs par les Chambres est formulé par la constitution, les détails d'application sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. Faut-il accepter cette situation et agir par voie de modifications réglementaires? Nous ne le pensons pas. Le règlement, à cause de la facilité avec laquelle on peut le transformer, est, sans doute, un instrument plus souple et, par là même, plus commode que la loi; mais le domaine de son action est forcément restreint. Normalement, il devrait se borner à régler le fonctionnement intérieur et le mécanisme des votes de la Chambre, sans qu'aucune de ses dispositions puisse avoir des répercussions politiques, juridiques et encore moins constitutionnelles.

C'est ainsi que nous avons cru pouvoir faire observer, dans un de nos précédents chapitres, qu'il était inconstitutionnel de restreindre par voie réglementaire l'exercice du droit que l'élu, vérifié ou non, tient de la constitution. D'autre part, nous ne devons pas oublier que, si des difficultés sont nées, à l'occasion des commissions d'enquêtes, et si l'on a pu dénier à celles-ci des pouvoirs judiciaires, c'est parce qu'elles ne tenaient leurs attributions que du règlement et du vote d'une seule des deux Chambres. C'est donc une loi qui devra intervenir pour régler utilement, et conformément aux dispositions constitutionnelles, le contentieux électoral politique. Par là, on donnerait plus de stabilité à la procédure de vérification, et, en même temps, on établirait, à ce point de vue, entre la situation du Sénat et celle de la Chambre, une parité, qui, sans doute, ne s'impose pas par des considérations impérieuses, mais est au moins souhaitable, et dans l'esprit général de la Constitution.

Logiquement, cette loi laisserait en dehors de son action le mécanisme en quelque sorte matériel du vote, qui continuerait à être régi par des dispositions réglementaires, et elle ne s'appliquerait qu'aux questions, qui ne sont tranchées par celles-ci que par une coutumière usurpation.

Elle affirmerait, en premier lieu, la nature juridique réelle de la vérification des pouvoirs, et proclamerait que les assemblées, quand elles vérifient une élec-

tion, font un acte juridictionnel, revêtent, pour la circonstance, le caractère de tribunaux, et que leur action doit, dès lors, évoluer dans le domaine des dispositions légales. Sans doute, c'est là un principe, qui découle des règles générales du droit public, du texte de la Constitution, et qui, d'une façon générale, est appliqué par les Chambres; il ne semble donc pas indispensable de le formuler à nouveau, mais cela est tout au moins utile. Par là, en effet, on évitera pour l'avenir des controverses, telles que celles dont nous avons fait l'historique, et l'on proclamera avec solennité l'autorité de la loi, devant laquelle doivent s'incliner les dépositaires eux-mêmes du pouvoir législatif.

*
* *

Il serait également logique d'enlever à la vérification des pouvoirs l'aspect archaïque et faux, qu'elle tient de la tradition, et qui lui attribue le caractère d'une sorte d'investiture, que la Chambre donnerait aux élus du suffrage universel. Il y a là une situation fausse, de nature à jeter le trouble dans les esprits. Nous avons vu, en effet, que dans les discussions, qui ont eu lieu, en 1879, à la Chambre ou dans les réunions du bureau, relativement au point de savoir, si l'on devait ou non verser l'indemnité législative aux députés non vérifiés, des hommes politi-

ques de haute valeur ont soutenu une théorie bizarre, aux termes de laquelle, la vérification apparaîtrait comme une condition suspensive, selon les uns, résolutoire, selon les autres, mise par la Constitution au contrat électoral (1).

Il est superflu de rappeler que cette conception est de tous points inexacte ; en réalité, les députés tiennent leurs pouvoirs de l'élection et des dispositions constitutionnelles ; ils sont donc suffisamment investis par le procès verbal du bureau de recensement, qui, conformément au droit commun, doit être tenu pour sincère et probant, tant qu'aucune protestation n'est survenue, qu'aucune preuve n'est faite contre lui, et qu'aucune décision n'a établi sa nullité.

Dès lors, la Chambre n'aurait à se préoccuper que des élections contestées, et la vérification revêtirait alors le même caractère qu'en matière de contentieux électoral municipal ou départemental. Il deviendrait alors nécessaire de fixer, pour la présentation des réclamations, un délai, dont il serait pratique de faire coïncider l'expiration avec la date de la première réunion des Chambres. Le bureau définitif pourrait de la sorte être immédiatement constitué.

Peut-être serait-il à craindre que, faute de réclamations faites en temps utile, une personne notoirement

1. Voir *supra*, page 104.

inéligible put pénétrer au Parlement. Pratiquement ce danger est peu à redouter ; il ne semble pas qu'il ne soit manifesté à propos des conseils départementaux ou municipaux, et, en ce qui concerne l'élection des députés, l'obligation de la déclaration le rend assez improbable ; en tous cas, il serait possible de le faire disparaître tout à fait, en permettant à tout député, et au gouvernement lui-même, agissant dans l'intérêt de la loi, de protester contre une élection, quand il ne se serait pas produit de réclamations dans les délais légaux.

C'est là, à quelques détails près, le système suivi en Allemagne et en Autriche (1), et auquel nous avons déjà fait allusion. L'Espagne a adopté une combinaison intermédiaire (2) ; les dossiers électoraux sont divisés en trois catégories : élections non contestées, — élections donnant lieu à des contestations légères, — élections donnant lieu à des contestations graves. L'admission des membres appartenant aux deux premières catégories est votée en bloc, chacune de ces dernières cependant donnant lieu à un vote séparé. Aussitôt après ce double vote, si, comme il arrive toujours, la Chambre est en nombre, il est procédé à l'élection du bureau définitif.

Ces différents procédés, et surtout le premier, pré-

1 et 2. Règlements des assemblées législatives. Trad. Moreau et Delpech. Espagne. Art. 18 du règlement du Sénat.

sentent, en premier lieu, l'avantage d'être conforme à la logique du contentieux électoral politique et de donner à la vérification des pouvoirs son véritable aspect; en même temps, il permettrait à la Chambre d'éviter les pertes de temps occasionnées par la nécessité d'un rapport spécial et d'un vote particulier pour chacune des élections non contestées, sans qu'il soit, du reste, possible de concevoir la moindre utilité de nature à justifier ces formalités encombrantes.

*
* *

Quant au mécanisme lui-même de la vérification, une distinction s'impose : il convient de laisser au pouvoir réglementaire de la Chambre sa latitude propre et, par conséquent, le soin de déterminer les détails de l'organisation des bureaux, de la répartition des dossiers, de la rédaction et du dépôt des rapports, de la votation...

Mais la grosse question à trancher, et qui appelle surtout l'intervention du législateur, puisque le règlement ne saurait la résoudre, est relative à l'attribution de pouvoirs judiciaires aux Chambres vérifiant l'élection de leurs membres.

En ce qui nous concerne, nous sommes convaincus qu'elles les possèdent déjà, et les tiennent du texte lui-même de la Constitution; mais nous savons

que, bien que, sur un assez grand nombre de points, la pratique ait confirmé le système que nous avons exposé et défendu, il demeure cependant controversé. Personne n'a jamais contesté, qu'il fût désirable que la Chambre-juge disposât de moyens d'investigation aussi complets que possible, et ceux qui se refusent à les lui accorder n'invoquent d'autre argument que l'absence d'une disposition légale. Cette disposition, théoriquement superflue, devient donc pratiquement nécessaire.

*
* *

En quelle forme et suivant quelle procédure ces pouvoirs judiciaires à attribuer s'exerceront-ils ? On pourrait admettre que la Chambre tint des séances spéciales au cours desquelles elle siégerait comme une véritable cour de justice.

Les parties comparaitraient par elles-mêmes ou leurs avocats ; pour plus de commodité et de simplicité, le rôle du ministère public serait rempli par le rapporteur de la commission. Il y aurait là une organisation, à quelques détails près, analogue à celle du Sénat constitué en Haute Cour.

Cette combinaison offrirait des avantages certains : elle manifesterait clairement aux yeux du pays la nature de la vérification des pouvoirs, et surtout le caractère juridictionnel que l'Assemblée doit revêtir en cette circonstance ; les facilités accordées à

l'attaque et à la défense donneraient aux débats plus d'ampleur, en même temps que l'adoption d'une procédure strictement judiciaire, qui pourrait être complétée par l'obligation de motiver les jugements, assurerait aux parties plus de garanties. Mais peut-être, serait-ce apporter trop de solennité et surtout de lenteurs dans une opération qui doit être accomplie, avec des soins scrupuleux sans doute, mais avec simplicité et rapidité. Peut-être aussi l'audition par la Chambre des protestataires, des candidats battus et des témoins donnerait-elle lieu à des manifestations regrettables.

Plus pratique serait le procédé, qui, en conservant le mode actuel de la répartition des dossiers entre les bureaux, attribuerait à ceux-ci, qui alors siègeraient simultanément comme tribunaux, non plus seulement une mission d'instruction, mais encore un pouvoir de décision. On arriverait de la sorte à examiner très rapidement les élections contestées, et la Chambre nouvelle pourrait se mettre promptement à son labeur législatif. En revanche, les discussions seraient un peu étouffées, et ainsi disparaîtrait la principale [des garanties résultant de la juridiction des Assemblées elles-mêmes, et qui provient précisément du grand retentissement des débats parlementaires.

Aussi pensons-nous qu'il faut conserver à la Chambre le droit de statuer dans les mêmes conditions

qu'aujourd'hui et d'une façon définitive, et maintenir les bureaux dans leur rôle actuel, qui est nécessaire, constitue un élément de justice éclairée, et qu'ils ont du reste jusqu'à ce jour fort bien rempli. Seulement c'est devant eux, que l'on transporterait cette procédure judiciaire, qui ne saurait, sans les inconvénients que nous avons indiqués, se dérouler devant l'assemblée plénière. Ils prendraient le caractère de véritables tribunaux d'instruction, auraient, non plus la faculté, mais l'obligation juridique, de convoquer et d'entendre les parties : les protestataires et le candidat battu qui joueraient le rôle de demandeurs, et le défendeur, c'est-à-dire le candidat proclamé. Les intéressés pourraient présenter eux-mêmes leur défense ou se faire assister d'un avocat, en prenant bien entendu ce mot dans son sens large. Les témoins seraient cités, soit comme en matière ordinaire, à la requête des parties, soit d'office, à la requête du bureau, qui, pour arriver à la découverte de la vérité, jouirait d'une sorte de pouvoir discrétionnaire un peu analogue à celui des présidents de Cours d'assises.

Afin d'éviter les frais de déplacement des témoins, qu'il faudrait le plus souvent faire venir de province, le bureau recevrait le droit, pour compléter ses renseignements, de délivrer des commissions rogatoires, adressées de préférence aux juges de paix, en vue de faire recueillir toutes dépositions utiles.

Il est superflu de dire que tous les témoins cités se trouveraient ainsi investis, et cette fois par le texte précis qui manque actuellement dans notre législation, du caractère attribué aux personnes appelées à déposer en justice; ils seraient contraints, sauf excuse, de se rendre aux convocations qui leur seraient adressées, punis de peines correctionnelles en cas de faux-témoignages, protégés par l'immunité légale à l'occasion de leurs dépositions, en même temps que par les dispositions spéciales de la loi de 1822.

Le bureau conserverait évidemment le droit de convoquer des fonctionnaires de tous ordres, et de requérir communication de tous dossiers judiciaires ou administratifs pouvant intéresser l'élection.

Ainsi se trouveraient tranchées les controverses relatives aux commissions d'enquêtes. Le règlement continuerait à régir leur fonctionnement intérieur, ainsi que leur mode de nomination, mais elles bénéficieraient naturellement, de plein droit, des pouvoirs judiciaires, qui leur sont en ce moment contestés, et qui produiraient les conséquences d'usage.

*
* *

Ainsi que nous l'avons fait observer plus haut, il n'appartient pas à une loi ordinaire de réglementer, soit pour le diminuer, soit pour l'étendre, l'exercice des droits que le député tient de la Constitution, et qu'il ne saurait recevoir que d'elle. Dans ces condi-

tions, la logique voudrait peut-être que la loi à intervenir laissât de côté la situation des députés non vérifiés ou ajournés. Nous avons établi que la situation qui leur est faite est anticonstitutionnelle, et qu'ils n'ont pu être valablement dépouillés par un règlement intérieur du droit de proposition ou de vote. Mais comme, en fait, ces dispositions restrictives reçoivent leur application, il devient utile que la loi, agissant dans un sens déclaratif et non attributif, et interprétant la Constitution, déclare que le député, qui a reçu ses fonctions de celle-ci et de la proclamation de son élection par le bureau de recensement, ne peut en être privé que par l'invalidation, et que, en attendant que cette invalidation soit prononcée ou repoussée, il est impossible, à défaut d'un texte constitutionnel exprès, de lui infliger une déchéance partielle, sans qu'il y ait du reste de distinction à faire pour le cas spécial de l'ajournement.

Nous savons qu'en Angleterre, les protestataires qui déposent une réclamation contre une élection, sont tenus de consigner une somme de mille livres destinée, soit à faire face aux frais de l'enquête, de la procédure et du jugement, soit à payer une indemnité aux témoins, et éventuellement aux candidats contestés à tort et de mauvaise foi. Ce système présente évidemment des avantages ; il a en effet comme conséquences, d'éviter ces protestations sans fondement

sérieux, qui souvent nes'inspirent que d'un sentiment de déception, de colère et de rancune, et qui, dans certains cas, par la gravité des faits allégués à tort, peuvent causer un préjudice moral appréciable à l'élu.

Devons-nous, en France, imiter cet exemple, et astreindre les protestataires à déposer une somme, moins importante évidemment que celle exigée en Angleterre, mais cependant assez forte pour empêcher les contestations sans fondement, tout en demeurant assez faible, pour n'arrêter aucune de celles qui sont sérieuses.

Il y aurait d'excellentes raisons à invoquer pour expliquer cette innovation, qui empêcherait bien des agitations stériles, en même temps qu'elle éviterait à la Chambre l'obligation de perdre un temps qu'elle pourrait utilement employer ailleurs. Cependant nous voyons là quelque chose qui blesse notre conception égalitaire, car, à quelque chiffre que l'on fixe le montant de la consignation, il pourra être une gêne pour les candidats et les partis pauvres, tandis qu'il serait parfaitement indifférent aux candidats et aux partis riches de perdre la somme ainsi exposée.

Nous estimons donc, qu'il convient de maintenir la situation actuelle, et de continuer de faire supporter par le budget de chaque Chambre les frais résultant de l'examen des protestations électorales.

Le bref exposé, qui précède, se présente moins

comme un plan de réformes nouveau que comme la consolidation légale d'un ensemble de solutions auxquelles nous avons été conduit par le raisonnement et l'étude des textes, et qui dans la plupart des cas, sont conformes aux précédents et à la jurisprudence parlementaire.

C'est précisément pour cela, et, parce qu'il ne constitue pas une œuvre personnelle, mais la résultante d'une évolution spontanée, qu'il conciliera à la fois la logique et la pratique, le souci de la justice et la dignité du Parlement.

Cette même constatation nous permet de formuler l'idée que nous voudrions dégager de ce travail : c'est que, tandis que, dans un pays voisin, les abus d'autorité commis à propos de la vérification des pouvoirs ont soulevé l'opinion et contraint la Chambre à abdiquer ses prérogatives entre les mains du Pouvoir judiciaire, le Parlement français, depuis un siècle, — et quelles qu'aient été, du reste, les tendances politiques de la majorité, — a tenu à honneur d'incliner devant la loi souveraine sa souveraineté politique et, par son impartialité traditionnelle a mérité de rester son propre tribunal électoral. C'est là une preuve qui n'est pas négligeable de la force dans notre pays du sentiment de la Justice.

Vu . le Président de la thèse,

CHAVEGRIN

Vu : pour le Doyen,
l'assesseur

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- BARON. — *Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire*, Paris, Pédone (thèse, 1905).
- BAVELIER. — *Dictionnaire de droit électoral*, Paris, Rousseau, 1882.
- ESMEIN. — *Histoire du droit français*, Paris, Larose, 1892.
— *Droit constitutionnel*, Paris, Larose, 1896.
- FRANCK-CHAUVEAU. — *Commentaire sur la législation électorale en Angleterre*. Bulletin de la Société de législation comparée, 1894.
- FRANQUEVILLE. — *Institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre*, Paris, Hachette, 1863.
- MAUREL-DUPEYRÉ. — *Les usages parlementaires de l'Angleterre*. Librairie du « Journal officiel », 1870.
- MULLER. — *De la vérification des pouvoirs des députés*. Revue de droit public, mai-juin, 1898.
- ORLANDO. — *Fondement juridique de la représentation nationale*. Revue de droit public, janvier 1895.
- PICOT. — *Histoire des États Généraux*, Paris, Hachette, 1872.
- PIERRE. — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Imprimeries réunies, 1902.
— *Procédure parlementaire*, Quantin, Paris, 1887.
- POUDRA ET PIERRE. — *Traité pratique de droit parlementaire*, Paris, 2^e édition avec supplément 1879-1880.

- *Règlements des assemblées législatives.* — Traduction par Moreau et Delpech, Paris, Giard et Brière, 1907.

ROUSSEAU. — *Contrat social*, Paris, Garnier.

SAINT-GIRONS. — *De la séparation des pouvoirs*, Paris, Larose, 1881.

- *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 18 5.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5

PREMIÈRE PARTIE

Régime actuel de la vérification des pouvoirs devant les Chambres françaises. Ses caractères juridiques et bref exposé de son mécanisme.

CHAPITRE I. — Définition et historique sommaire de la vérification des pouvoirs en France.	13
--	----

CHAPITRE II. — Caractère juridique de la vérification des pouvoirs. — La Chambre statue-t-elle souverainement en cette matière, ou est-elle liée par les dispositions légales? — La Chambre-juge. — Arguments invoqués en faveur du système de la pleine souveraineté. — Assemblées uniques. — Election du prince Napoléon. — Constitutions comportant deux Chambres. — L'élection Blanqui.	21
---	----

CHAPITRE III. — Les pouvoirs de la Chambre à l'égard des décisions du suffrage universel. — Un cas délicat. — Jurisprudence de la Chambre en matière de vérification des pouvoirs.	41
--	----

CHAPITRE IV. — Mécanisme de la vérification des pouvoirs. — Caractère général de la vérification. —	
---	--

Le rôle des bureaux. — Précautions prises pour assurer l'impartialité de leurs décisions. — Elections contestées et élections non contestées. — Rapports. — Solution des questions préjudicielles. — Quelques cas particuliers.	49
CHAPITRE V. — Les pouvoirs judiciaires des Chambres. — Considérations générales. — Les commissions d'enquête. — Conditions et règles générales. — Difficultés diverses auxquelles elles donnent lieu. — Situation et prérogatives des témoins devant les commissions d'enquête.	68
CHAPITRE VI. — Situation des députés non vérifiés. — Considérations générales. — Bref historique de la question. — Système actuel. — Exceptions à la règle du plein exercice provisoire. — Interdiction aux députés non vérifiés de voter à propos de leur élection. — Le droit de proposition refusé aux députés non vérifiés. — Le droit de vote refusé aux ajournés. — Caractère inconstitutionnel de ces limitations. — La situation des députés non vérifiés au regard de l'indemnité parlementaire. — Caractère général du système français	89

DEUXIÈME PARTIE

Critique du régime de vérification des pouvoirs par les Chambres et comparaison avec le système de la vérification judiciaire.

CHAPITRE VII. — La vérification des pouvoirs en Angleterre. — Les luttes entre la couronne et la Chambre des communes. — Les mœurs électorales et	
---	--

les abus du droit de vérification parlementaire.
— *Le Grenville Act.* — La réforme de 1839. —
L'opinion des magistrats. — Fâcheux incidents. 109

CHAPITRE VIII. — Examen critique du système de la
vérification par les Chambres — Constitue-t-il
une violation du principe de la séparation des
pouvoirs? — Examen de ces diverses critiques. —
Avantages et garanties que présente le système
français 123

CHAPITRE IX. — Caractère séduisant de la vérification
judiciaire. — Elle ne porte pas théoriquement
atteinte à la souveraineté nationale. — Objec-
tions de fait qu'elle soulève. — Indépendance du
Parlement. — Dignité de la justice. — Différents
aspects qu'elle peut revêtir et critique que cha-
cun d'eux soulève. — L'exemple de l'Angleterre,
conclusions qu'on en peut tirer 136

CHAPITRE X. — Nécessité de maintenir la vérification
par les Chambres, mais d'affirmer et d'assurer
son caractère nettement juridictionnel. — Insuf-
fisance et danger des règlements et nécessité
d'une loi. — Suppression de la vérification des
élections non contestées. — Attribution aux
Chambres de pouvoirs judiciaires. — Modifica-
tions à la procédure parlementaire. — Conclu-
sions 152

